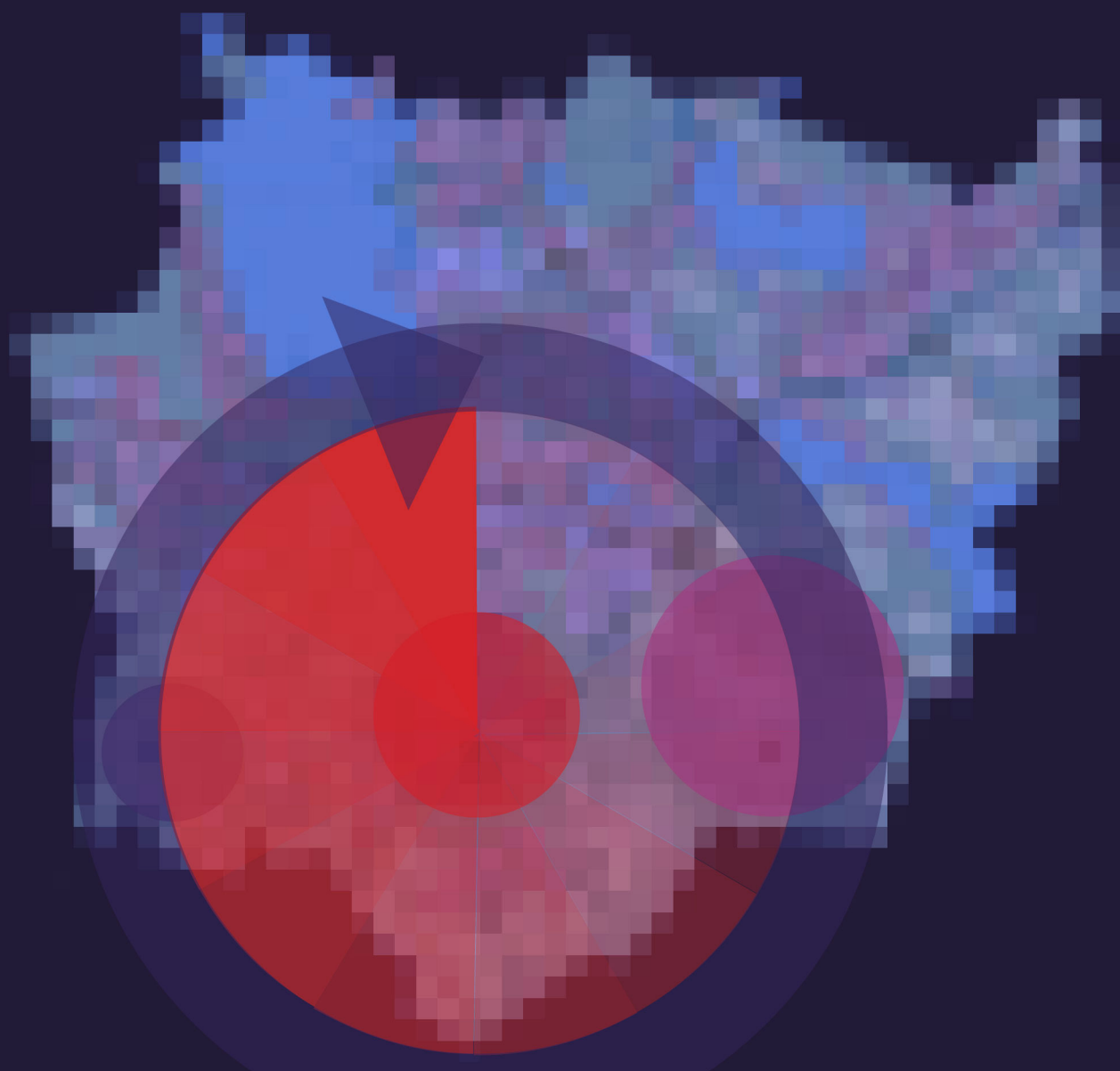


Yleiskaavoituksen uusia tuulia

**Veli-Pekka Koivu, Paula Korkala, Matti Laitio, Rikhard Manninen,
Paula Paajanen, Johanna Palomäki, Leena Rossi ja Veikko Vänskä**



Yleiskaavoituksen uusia tuulia

**Veli-Pekka Koivu, Paula Korkala, Matti Laitio, Rikhard Manninen,
Paula Paajanen, Johanna Palomäki, Leena Rossi ja Veikko Vänskä**

Helsinki 2013

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 10 | 2013

Ympäristöministeriö
Rakennetun ympäristön osasto

Taitto: Marianne Laune
Kuvat: Anu Allt

Julkaisu on saatavana vain internetistä:
www.ymparisto.fi/julkaisut

Helsinki 2013

ISBN 978-952-11-4159-1 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkokj.)

ESIPUHE

Ympäristöministeriö julkaisi vuonna 2010 raportin Alueidenkäytön strateginen ohjaaminen (Suomen ympäristö 28 / 2010). Julkaisun tarkoituksena oli tuottaa ajatuksia ja esimerkkejä alueidenkäytön ja elinympäristön kehittämiseen liittyvistä valinnoista ja niihin vaikuttamisesta. Taustalla oli myös tarve kohdistaa keskustelu alueidenkäytön tärkeisiin kysymyksiin ja auttaa niihin liittyen tulevaisuuden suuntien etsinnässä.

Tämä julkaisu on jatkoa alueidenkäytön strategiseen ohjaamiseen liittyvälle kehitystyölle. Yleiskaavoitus on kunnissa keskeinen alueidenkäytön kehittämiseen ja toimintojen yhteensovittamiseen liittyvä kaavataso. Yleiskaavoja käytetään joustavasti monenlaisissa tilanteissa, mutta niiden käyttö strategisemman ohjaamisen välineinä hakee vielä muotoaan. Kiinnostusta siihen on kuitenkin eri puolilla viriämässä ja tämä julkaisu tuo oman panoksensa siihen keskusteluun.

Raporttiin on koottu kuusi esimerkkiä yleiskaavoista, joissa on haettu tapoja kehittää yleiskaavoja aikaisempaa strategisemmiksi työkaluiksi. Nämä esimerkit tulevat Lahdesta, Jyväskylästä, Kokkolasta, Tampereelta, Helsingistä ja Oulusta. Hankkeet ovat eri vaiheissa ja osa niistä on vasta tavoitevaiheessa. On hyvin mahdollista, että yleiskaavat tulevat etenemään toisin kuin tällä hetkellä kuvitellaan. Tässä raportissa halutaan kuitenkin nostaa esille niitä asioita, joita tämän päivän tilanteessa on näissä yleiskaavatoissa nähty keskeisiksi strategisten valintojen näkökulmasta.

Yleiskaavahankkeita ei ole esitelty yksityiskohtaisesti, vaan niistä on nostettu esille tämän raportin tarkoituksen kannalta mielenkiintoisia näkökulmia. Katsaukset ovat kirjoittaneet kyseisten kuntien yleiskaavoittajat. Jokaisen esimerkin alkuun olemme nostaneet esille ne asiat, jotka mielestämme ovat erityisen tärkeitä alueidenkäytön strategisen ohjaamisen kannalta. Kuntien olosuhteet ja suunnittelun taustat ovat erilaisia eikä näitä esimerkkejä ole luonnollisestikaan tarkoitettu kopioitavaksi sellaisinaan. Ne voivat kuitenkin herättää ideoita siitä, miten omassa toimintaympäristössä yleiskaavoitusta voisi kehittää eteenpäin.

Julkaisun kirjoittamiseen ovat osallistuneet yleiskaava-arkkitehti Johanna Palomäki Lahdesta, yleiskaavapäällikkö Leena Rossi Jyväskylästä, kaavoituspäällikkö Veli-Pekka Koivu Kokkolasta, projektiarkkitehti Veikko Vänskä Tampereelta, yleiskaavapäällikkö Rikhard Manninen Helsingistä sekä yleiskaavapäällikkö Paula Pajanen ja yleiskaavasuunnittelija Paula Korkala Oulusta. Yliarkkitehti Ritva Laine Suomen Kuntaliitosta ja arkkitehti Anu Allt ovat osallistuneet julkaisun valmisteluun ja tekstiluonnosten kommentointiin. Anu Allt on lisäksi suunnitellut julkaisun kuvitusta yhteistyössä katsausten kirjoittajien kanssa. Julkaisun ideoinnista ja kehittelystä ympäristöministeriössä on vastannut ympäristöneuvos Matti Laitio.

Ympäristöministeriö kiittää kaikkia julkaisun valmisteluun osallistuneita. Yleiskaavoituksella on edessään merkittäviä haasteita kuntarakenteen kehittyessä. Kaavajärjestelmän toimivuuden kannalta on olennaista, että yleiskaavoissa käsitellään oikeita asioita ja oikealla yleispiirteisyyden tasolla ohjaavuuden ja joustavuuden tarpeet huomioon ottaen.

Matti Vatiola
Rakennusneuvos

SISÄLLYS

Esipuhe	3
Johdanto.....	7
Lahden yleiskaava.....	9
Kehittyvä kaupunki tarvitsee ajantasaisen yleiskaavan	9
Kaupungin strategiasta maankäytön suunnitteluun	
– Miten Lahti voi kasvaa kestävästi?	10
Ideointia ryhmätyönä.....	12
Vaikutusten arviointi puolueettomana asiantuntijatyönä.....	12
Suunnitteluohje on hyvä keskustelun väline.....	13
Houkuttelevan ja elinvoimaisen ympäristökaupungin tarina	13
Mielipiteet ja muistutukset e-Palautteena	14
Tavoitteet asettanut valtuusto hyväksyi yleiskaavan.....	14
Toteutus ja seuranta.....	15
Jatkuva yleiskaavaprosessi... ..	16
Jatkuvaan prosessiin liittyviä kysymyksiä	16
Aikataulussa pysymisen avaimia	16
Jyväskylän kaupungin yleiskaava	17
Seudullisesta rakennemallista koko kaupungin yleiskaavaan	17
Yleiskaavan viitekehys: seudullinen rakennemalli ja kuntien	
yhdistyminen	17
Normatiivinen, strateginen ja retorinen yleiskaavoitus.....	20
Olli, Lalli ja Massu	22
Yleiskaava paikkatietona, mikä pääsee kartalle?.....	25
Plan vai pling? Miksi tämä yleiskaava piti tehdä?	26
Kokkolan strateginen aluerakenneyleiskaava.....	28
Yleiskaavaprosessin merkitys korostuu erilaisten kuntien yhdistyessä.....	28
Strategisen aluerakenneyleiskaavan laatimistavoitteet	29
Strategisen aluerakenneyleiskaavan laatimisprosessi	29
Strategisen aluerakenneyleiskaavan esittämistapa	
– yleiskaavaehdotus.....	32
Jo aiemmin tehdyt strategiset valinnat.....	33
Aluerakenneyleiskaavatyön yhteydessä tehtävät strategiset valinnat	34
Tulevaisuudessa tehtäväksi tulevien valintojen mahdollistaminen	34
Strateginen aluerakenneyleiskaava – jatkotoimenpiteet.....	34
Tampereen keskustan strateginen osayleiskaava.....	35
Yleiskaava kaupungin keskustan kehittämisen työkaluna	35
Miksi strateginen yleiskaava.....	35
Taustaa ja tapahtumia tammikuuhun 2013 mennessä	36
Yleiskaavatyön yhdistäminen kaupunkistrategian uudistamiseen	36
Keskeisten asioiden hahmottaminen syksyllä 2012.....	37
Miten pysytään strategisella tasolla.....	38
Selvitykset ja vaikutusarvioinnit.....	38
Yleiskaavaan kootaan erillissuunnitelmien ja selvitysten suosituksia ...	39
Strategisen yleiskaavan esitystapa on haaste	39

Helsingin yleiskaava	40
Helsingin yleiskaava strategisena suunnitteluna	40
Aiempien yleiskaavojen strategisia tavoitteita	42
Uusi yleiskaava	43
Yleiskaavan rakenne	45
Suunnittelua tukevat uudet työkalut	45
Viestintä ja vuorovaikutus	46
Yleiskaavaprosessin aikataulu	46
Uuden Oulun yleiskaava	47
Uuden Oulun yleiskaavalla yhdyskuntarakenne hallintaan	47
Monitasoinen valmistelu muutosvaiheessa	48
Nykyinen yhdyskuntarakenne	48
Yleiskaavan teemana on Pohjoisen kestävä kaupunki	50
Uusia selvityksiä ja tarkastelukulmia	51
Miten syntyvää uutta kokonaisuutta hallitaan?	51
Kuntaliitoksen ja yleiskaavan aikataulujen sovittamisen haasteet	52
Kokemuksia työn alkuvaiheesta	53
Käsitteiden ymmärtämisen haasteet	53
Yhdyskuntarakenteen haltuun ottaminen	53
Yhteisten näkökulmien löytämisen haasteet	54
Miten tästä eteenpäin?	55
Liite 1. Ote yleiskaavan selostuksen paperiversiosta	56
Liite 2. Ullavan entisen kunnan alueen kyläkortti	57
Kuvailulehti	58
Presentationsblad	59
Documentation page	60

Johdanto

Yleiskaavoitus ohjaa yhdyskuntarakenteen kehittymistä ja eri toimintojen yhteensovittamista kunnassa tai yhteisenä yleiskaavana kahden tai useamman kunnan alueella. Se esittää tavoitellun kehityksen periaatteet ja alueidenkäytön yleispiirteisesti. Yleiskaava osoittaa kuntien oman tahdon alueiden käytön järjestämiseksi sovittaen yhteen niitä intressejä, joita alueidenkäyttöön kohdistuu. Yleiskaavoituksen avulla sovitetaan myös maakuntakaavassa määriteltyjä valtakunnallisia ja maakunnallisia alueiden käytön tavoitteita kunnan omiin tavoitteisiin.

Yleiskaavoja on pitkään laadittu tasaisesti runsaat sata vuodessa. Niistä noin puolet on viime vuosina laadittu ranta-alueille ns. rantayleiskaavoina. Tällä hetkellä jo noin kolme neljästä ranta-alueen rakennusluvasta myönnetäänkin kaavoihin perustuen. Ranta-alueiden ulkopuolella iso osa yleiskaavoista on ollut alueellisesti melko suppeita. Osayleiskaavoilla on tutkittu esimerkiksi taajamien kasvusuuntaa ja pohdittu jo rakennettujen alueiden uudelleenjärjestelyä. Aika paljon yleiskaavoja on laadittu myös maaseutu- ja kyläalueille. Taajama-alueisiin liittyvä kokonaisvaltaisempi yleiskaavallinen tarkastelu ei ole ollut kovin yleistä.

Myöskään laajemmin kaupunkiseutujen tai koko kunnan alueiden suunnittelussa yleiskaavojen rooli ei ole ollut kovin merkittävä. Kuntien yhteisiä yleiskaavoja on laadittu vain kahdelle kaupunkiseudulle, Oulun ja Joensuun seuduille. Yhteisen yleiskaavan laatimisprosessi on koettu hankalaksi. Myös yhteisen yleiskaavan ja maakuntakaavan ohjaussuhde on joissakin tilanteissa aiheuttanut hämmennystä.

Yleiskaavoihin liittyen on haluttu korostaa niiden joustavaa luonnetta. Yleiskaava voi olla luonteeltaan hyvinkin yleispiirteinen lähestyen maakuntakaavan esittämistapaa. Toisaalta yleiskaava voidaan laatia tarkaksi suoraan rakentamista ohjaavaksi. Tällaisia yleiskaavoja on laadittu erityisesti ranta- ja kyläalueille. Myös tuulivoimarakentamisen ohjaamisessa yleiskaavan rooli on vahvistunut.

Yleiskaavan rooli on varmasti jatkossakin syytä pitää joustavana. Tilanteet ovat erilaisia ja tarve yleispiirteiseen, yhteen sovittavaan suunnitteluun vaihtelee. Ohjaustavoite voi olla yleispiirteisempi tai konkreettisempi, joissakin asioissa tarvitaan enemmän sitovuutta, joissakin joustavuutta. Tällä hetkellä näyttää siltä, että ohjaavampien aluevaraustyyppisten yleiskaavojen ja suoraan rakentamista ohjaavien yleiskaavojen tekeminen on aika hyvin hallinnassa. Sen sijaan strategisemman otteen kehittäminen yleiskaavoissa tarvitsee erilaista kehittämistyötä ja kaavojen laatimiseen vaikuttavien osallisten yhteispeliä. Kaivataan hyviä esimerkkejä siitä, mihin kaikkeen yleiskaava taipuu.

Voidaankin ajatella, että strategisen yleiskaavoituksen kehittäminen vie yleiskaavoitusta lähemmäksi sen alkuperäistä merkitystä yhteensovittavana kaavana. Alueidenkäytössä tarvitaan sellaisia suuntaviivoja kehittämisperiaatteista ja reunaehdoista, joissa ei vielä pureuduta liian konkreettisesti ratkaisujen yksityiskohtiin, mutta osoitetaan suuntaa jatkossa tehtäville valinnoille. Strategisen yleiskaavoituksen kehittäminen vahvistaa kaavahierarkian toimivuutta ja kokonaisuuden hallintaa joustavuuden ja reagointiherkkyyden vaatimukset huomioon ottaen.

Minkälaisia esteitä strategisen yleiskaavoituksen kehittämiseksi sitten käytännössä on? Miksi alun perin strategisiksi tarkoitetut yleiskaavat usein muuttuvat laatimisprosessin aikana konkreettisemmiksi käsittelyn kuluessa ja alussa tärkeänä pidetty strateginen taso hämärtyy yksityiskohtiin?

Näyttää siltä, että aika monet kaavoitukseen vaikuttavat tahot ovat viemässä yleiskaavoja tähän suuntaan. Mielikuva yleiskaavasta on usein aika yksityiskohtainen aluevarauskaava, jossa ratkaistaan pitkälle jo monenlaisia maankäyttöön liittyviä kysymyksiä. Kun kerran kaavan laatimiseen ryhdytään, niin siitä halutaan myös hyötyä mahdollisimman paljon eteen tulevien maankäyttökysymysten ratkaisuisissa. Tulkinnanvaraisuus halutaan tietoisesti pieneksi. Paine voi tulla myös alueen asukailta – kaavoilta kaivataan selkeyttä ja varmuutta oman elinympäristön muutoksiin liittyvissä kysymyksissä.

Samaan suuntaan vaikuttavat usein myös kaavaohjaukseen osallistuvat viranomaiset. Yleiskaava nähdään keskeisenä yhteensovittavana kaavamuotona ja siihen halutaan sisällyttää mahdollisimman paljon oman sektorinäkökulman kannalta tärkeitä asioita, jotta voidaan varmistua oman näkökulman huomioon ottamisesta. Kun jo yleiskaava ohjaa tulevaa maankäyttöä melko yksityiskohtaisesti, helpottuu yksityiskohtaisempien kaavojen ohjaus.

Tämä kaikki kasvattaa tarvetta kaavoihin liittyvien selvitysten ja vaikutusten arviointien yksityiskohtaisuuteen. Kaavaprosessit paisuvat ja kynnys laaja-alaisempien yleiskaavojen laatimiseen nousee.

Yleiskaavoituksen kehittäminen strategisempaan suuntaan vaatiikin monen tahon yhteispeliä. Strategiseen ohjaamiseen sisältyy ajatus siitä, että suunnataan toimintaa antamatta vielä toteuttamisen tavasta sellaisia yksityiskohtaisia vastauksia, joiden antamiselle ei ole edellytyksiä tai jotka jopa estävät luovien ja hyvien toteuttamistapojen kehittämisen jatkossa. Myös selvitykset ja vaikutusten arviointi täytyy suhteuttaa siihen, mitä ollaan päättämässä. Täytyy löytää tapoja käsitellä asioiden keskeneräisyyttä ja hyväksyä se, että kaikkea ei päätetä tässä ja nyt. Tarvitaan viranomaiskulttuuria, missä katsotaan enemmän kokonaisuutta oman sektorinäkökulman rinnalla.

Tähän julkaisuun on koottu ajankohtaisia yleiskaavoituksen kehittämisen kannalta mielenkiintoisia hankkeita. Julkaisun tarkoituksena tuoda esille tiiviitä kuvauksia ja ideoita siitä, millä tavalla yleiskaavoitusta kehitetään eri kunnissa ja erilaisissa yhteyksissä aikaisempaa strategisemmaksi työkaluksi.

Lahden yleiskaava

Keskeistä alueidenkäytön strategisen ohjaamisen kannalta:

- Rullaava yleiskaavoitus – Lahdessa yleiskaavan strategisuutta korostaa valtuustokauteen sidottu prosessi, joka on auttanut eri osapuolia ymmärtämään, että keskustelu jatkuu eikä prosessia ole syytä pysäyttää yksittäisten avointen kysymysten takia. Yleiskaavoitukseen kehitetään pitkäjänteisyyttä ja jatkuvuutta nopean tarkistusaiakataulun avulla. Yleiskaavoitus on vahvasti kytketty koko kaupungin strategiaan.
- Oikeusvaikutteisten merkintöjen ja määräysten lisäksi yleiskaavaan sisältyy oikeusvaikutuksettomia aluekuvauksia ja suunnitteluohjeita. Nämä toimivat jatkossa yleiskaavan tarkistusten keskeisinä työvälineinä, kun kertyvän tiedon pohjalta ollaan valmiita pitemmälle meneviin linjauksiin. Kuvailevan kaavaselostuksen kautta yleiskaavan tarkoitusta on pyritty tehokkaasti avaamaan.
- Yleiskaavan pohjana olevia selvityksiä ajantasaistetaan jatkuvasti. Tämä helpottaa ja joustavoittaa tulevia yleiskaavakierroksia ja palvelee asemakaavoitusta.
- Yleiskaavan laatimisen keskeisissä työvaiheissa koko kaupunkisuunnittelun organisaatio valjastettiin joustavasti yleiskaavatyöhön. Tämä takasi työlle laajan asiantuntemuksen ja myös sitoutumisen yleiskaavan keskeisiin periaatteisiin.

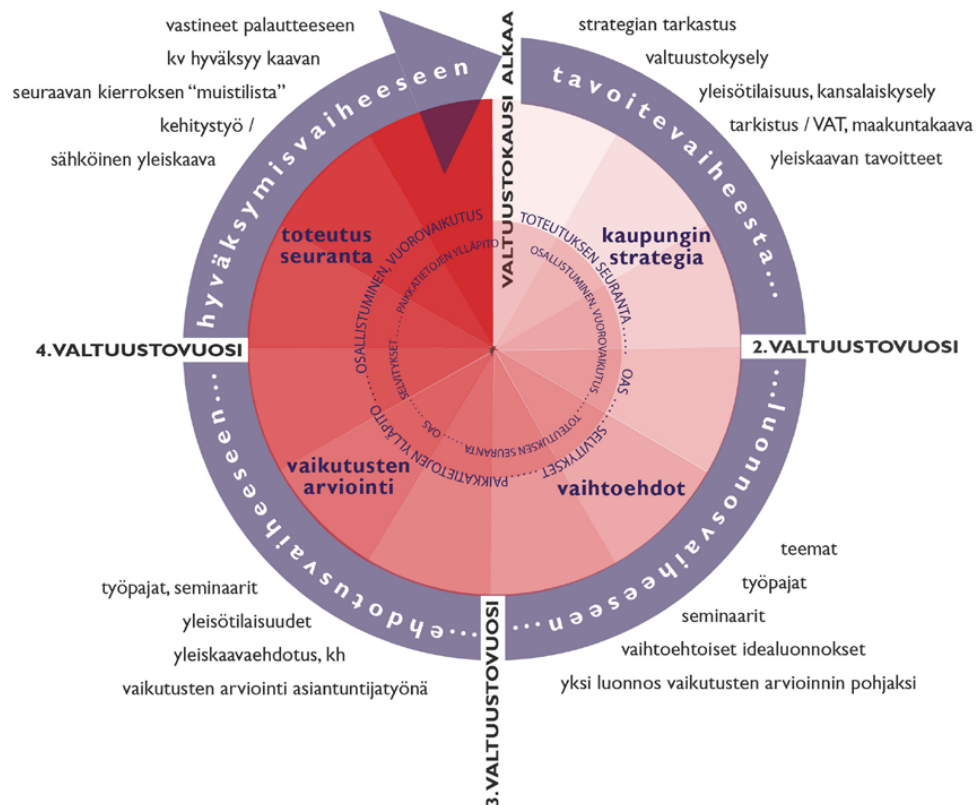
Kehittyvä kaupunki tarvitsee ajantasaisen yleiskaavan

Johanna Palomäki, yleiskaava-arkkitehti, Lahden kaupunki

Lahden yleiskaava 2025 käynnistettiin valtuustokauden alkaessa vuonna 2009. Yleiskaavan tavoitteet muotoiltiin kaupungin uuden strategian laadinnan rinnalla. Yhdeksi tärkeäksi tavoitteeksi asetettiin saada yleiskaavaehdotus nähtäville vuoden 2012 alkuun mennessä, jotta vuonna 2009 työskentelyn aloittanut kaupunginvaltuusto ehtisi myös hyväksyä yleiskaavan. Näin testattiin jatkuvaa yleiskaavaprosessia, jossa yleiskaava tarkistetaan jokaisella valtuustokaudella.

Tässä artikkelissa kerrotaan, miten koko kaupungin yleiskaava onnistuttiin laatimaan yhden valtuustokauden aikana; kuvataan tiivistetysti prosessi ja käytetyt työmenetelmät. Lopuksi pohditaan, mitä hyötyä lyhyestä yleiskaavan syklistä on ollut ja toisaalta minkälaisia kysymyksiä uudenlainen tekemisen tapa on herättänyt.

Lahdessa on jatkossa vain yksi yleiskaavaprosessi, johon voidaan sisällyttää osayleiskaavan tyyppisiä tarkasteluja tai koko kaupungin kattavia teemoja. Osallistuminen ja vuorovaikutus järjestetään yhden prosessin puitteissa ja aikataulussa. Selvityksiä laaditaan tarpeen mukaan jatkuvasti ja paikkatietoja ylläpidetään asemakaavoitusta ja muuta yksityiskohtaisempaa suunnittelua varten. Lahden yleiskaava 2025 on ilmiänsuhtaan perinteinen aluevarausyleiskaava, mutta strategisen siitä tekee valtuustokauteen sidottu prosessi ja vahvasti strategiaan perustuva sisältö.



Kuva 1. Lahdessa on vain yksi yleiskaavaprosessi eikä osayleiskaavoja enää tehdä. Yleiskaava-prosessi käynnistetään joka 4. vuosi. Kaupunginvaltuusto asettaa yleiskaavan tavoitteet strategian tarkistuksen yhteydessä. Kaupunkilaiset, yhteistyökumppanit ja viranomaiset osallistuvat prosessiin maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti ja valtuusto hyväksyy yleiskaavan. Lähtötietoja pidetään jatkuvasti ajan tasalla selvitystietopankissa ja paikkatietojärjestelmässä. Yleiskaavatyötä tehdään jatkuvasti, mutta päätöksenteon ja asemakaavoituksen taustalla on viimeisin valtuuston hyväksymä ja lainvoiman saanut versio yleiskaavasta. Kuva Johanna Palomäen alkuperäispiirroksen pohjalta.

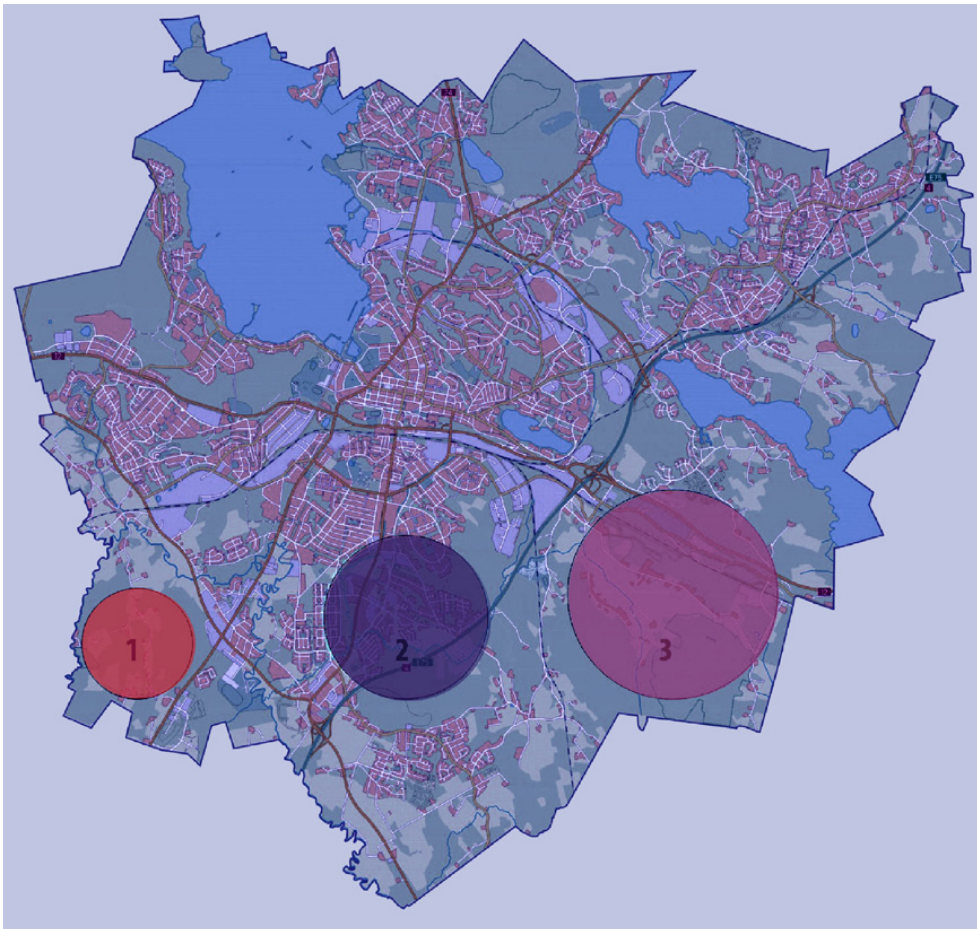
Kaupungin strategiasta maankäytön suunnitteluun – Miten Lahti voi kasvaa kestävästi?

Yleiskaava havainnollistaa, mitä strategian visio – Lahti on houkutteleva ja elinvoimainen ympäristökaupunki – maankäytön kannalta tarkoittaa. Yleiskaavan avulla on luotu sanoin ja kuvin mielikuvia Lahdesta vuonna 2025. Näin on mahdollista myös peilata yleiskaavaa takaisin strategiaan: Onko yleiskaavan luoma mielikuva houkuttelevasta ja elinvoimaisesta ympäristökaupungista se, mitä strategialla tavoitellaan, vai olisiko strategiaa syytä tarkistaa tai terävöittää. Yleiskaava luo näkymiä myös pitkälle tulevaisuuteen, yli valtuustokausien.

Vaikka prosessi oli lyhyt, tavoitteiden asetteluun käytettiin paljon aikaa siinä vaiheessa, kun uusi valtuusto muovasi Lahden kaupungin strategiaa 2025. Tavoitteet muotoiltiin yhteistyössä päättäjien ja kaupunkilaisten kanssa käyttäen hyväksi kyselyjä, joissa annettiin strategian päämäärille yleiskaavallinen tai maankäytöllinen sisältö. Strategian mukaan Lahden väestö kasvaa yli prosentin vuodessa. Vuonna 2025 Lahdessa on noin 120 000 asukasta ja yli 50 000 työpaikkaa kaupungin nykyisellä alueella. Strategiassa on linjattu esimerkiksi, että Lahdessa on tiivis kestävä

kehityksen mukainen yhdyskuntarakenne. Kyselyssä puolestaan kysyttiin, pitäisikö jo rakennettuja alueita tiivistää ja täydentää maanomistuksesta riippumatta vai rakennetaanko nykyisen yleiskaavan viheralueille. Kyselyn tuloksia hyödynnettiin suoraan yleiskaavan tavoitteiden muotoilussa. Tavoiteraportti otsikoitiin strategian päämäärien mukaisesti.

Jo tavoitevaiheessa suunnittelutehtävä pelkistyi kysymykseen: Miten Lahti voi kasvaa kestävästi? Mihin sijoitetaan uudet asukkaat ja työpaikat heikentämättä kaupunkiluonnon kykyä tuottaa lahtelaisten kannalta tärkeimpiä ekosysteemipalveluja? Ongelmaa havainnollistettiin kaaviolla, jossa näytettiin raakamaan tarve uusia asukkaita varten eri asumismuodoissa.



Kuva 2. Suurin ympyrä kuvaa laskennallista raakamaan tarvetta, mikäli uudet asukkaat sijoitetaan omakotitaloihin keskimäärin 900 m² tonteille. Pienin ympyrä kuvaa vaihtoehtoa, jossa uudet asukkaat sijoitetaan kerrostaloihin. Keskimmäinen ympyrä kuvaa kaupunkimaisen pientaloasumisen vaihtoehtoa. Kaavion avulla keskusteltiin päättäjien kanssa yleiskaavan tavoitteiden asettelusta.

Yleiskaavan tavoitevaiheessa määritettiin selvitystarve ja käynnistettiin suurin osa selvityksistä. Niin selvitystarve kuin itse selvityksetkin onnistuttiin pitämään yleiskaavan tasolla. ELY-keskuksen viranomaisten tuella uskallettiin todeta selvitysten riittävyys tarpeeksi aikaisessa vaiheessa prosessia.

Ideointia ryhmätyönä

Valtuuston hyväksyttyä yleiskaavan tavoitteet koko kaupunkisuunnittelun väki tarttui suunnittelutyöhön keskittyen etsimään vastausta pelkistettyyn suunnittelutehtävään. Luonnosvaihtoehtoisissa tutkittiin väestön sijoittamista painotetusti kerrostaloihin tai kaupunkimaisiin pientaloihin. Luonnosvaiheessa työtä oli tekemässä vuoden 2010 ajan koko kaupunkisuunnittelun henkilöstö: seitsemän asemakaavoja laativaa arkkitehtiä, maisema-arkkitehti, suunnitteluinsinöörit, valmistelijat ja toimistohenkilökunta, yhteensä 18 ihmistä. Aikataulussa pysymisen kannalta oli tärkeää, että työ pysyi kaupunkisuunnittelun oman henkilöstön käsissä, mutta käytettävissä oli myös riittävästi rahaa selvitysten, lisätöiden tai työn osien tilaamiseen ulkopuolisilta asiantuntijoilta.

Luonnosvaihtoehtojen laatimista varten muodostettiin kolme ryhmää, joista jokainen tutki omaa teemaansa. Aikaa annettiin pari kolme viikkoa. Ryhmät kokoontuivat tuona aikana muutaman kerran ja lopuksi työt käsiteltiin yhteisesti. Ryhmien välille syntyi jopa vähän kilpailua siitä, kuka löytää parhaat ratkaisut ja uudet asumisen paikat. Koko kaupunkisuunnittelun henkilöstön osallistuminen luonnosvaiheeseen takasi laajan asiantuntemuksen, sitoutumisen ja hiljaisen tiedon kirjautumisen yleiskaavaratkaisuihin. Pienempiä suunnittelukokonaisuuksia kuten lähiötarkasteluja ostettiin konsulteilta. Yleiskaavan luonnosvaihtoehdot olivat ikään kuin täydennysrakennusselvityksiä ja tarkkuudeltaan lähes asemakaavan tasoisia.

Vaikutusten arviointi puolueettomana asiantuntijatyönä

Luonnosvaihtoehtojen vaikutuksia arvioitiin Suomen ympäristökeskuksen kehittämien Kestävän seudullisen yhdyskuntarakenteen kriteereillä. Lahti oli mukana Seutukeke-hankkeessa, jossa kehitettiin suunnittelussa ja seurannassa käyttökelpoisia kestävän yhdyskuntarakenteen kriteerejä. Yleiskaavan luonnosvaihtoehdot mitattiin yhdeksällä kriteerillä niiden välisten erojen esiin tuomiseksi. Kriteerejä olivat esimerkiksi väestön sijoittuminen eri liikkumisvyöhykkeisiin, enintään 300 m etäisyydellä virkistykseen sopivasta alueesta asuvien osuus kaikista asukkaista sekä alle 500 m etäisyydellä tärkeästä lähipalvelusta asuvien osuus.

Yksityiskohtaisten luonnosvaihtoehtojen parhaista piirteistä koostettiin yksi pelkistetty yleiskaavaluonnos. Pelkistys oli turvallista tehdä, koska taustalla olevien tarkempien suunnitelmien tekijät ovat omassa talossa. Tässä vaiheessa työtä arvioitiin suunnitelman vaikutukset maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämällä tavalla. Kun keskeinen suunnittelukysymys oli ollut "Miten Lahti voi kasvaa kestävästi?", keskeinen vaikutusten arvioinnin kysymys oli puolestaan "Kasvaako Lahti kestävästi?" Vaikutukset arvioitiin asiantuntijatyönä hyvin nopealla aikataululla elo-syyskuussa 2011 siten, että rinnalla työstettiin koko ajan intensiivisesti yleiskaavaehdotusta sitä mukaa kun vaikutusten arvioinnin tuloksia saatiin käyttöön.

Vaikutusten arvioinnin koordinointi ja koostaminen tilattiin konsultilta. Tarjouspyynnössä nimettiin valtakunnan huippuasiantuntijoita, joita toivoimme käytettävän arviointityössä. WSP Finland oy sai toimeksiannon, koska sen tarjous sisälsi eniten ehdotettuja asiantuntijoita. Asiantuntijoiden osuus arviointityöstä oli kommentointi ja osallistuminen kahteen seminaariin arviointityön alussa ja lopussa.

Arvioitavia aiheita olivat 1) ihmisten elinolot ja elinympäristö, 2) luonnonympäristö ja ekosysteemipalvelut¹, 3) yhdyskuntarakenteen eheys, liikenne ja ilmasto, 4) kaupunkikuva, maisema, kulttuuriperintö ja rakennettu ympäristö sekä 5) elinkeinot.

Ekosysteemipalvelu-käsitteen avulla arviointityössä pysyi ihmiskeskeinen näkökulma, mikä koettiin erityisen merkitykselliseksi Lahden kaltaisen tiiviin, maakunnan keskustaajungin kehittämisessä. Ekosysteemipalvelu-näkökulma auttoi myös arviointityön pysymistä yleiskaavan tasolla ja tiukassa aikataulussa. Arviointityössä

¹ Ekosysteemipalvelut ovat ekosysteemien ihmiselle tuottamat aineelliset ja aineettomat hyödyt.

määritettiin Lahden tärkeimmät ekosysteemipalvelut: puhdas ilma ja juomavesi sekä ulkoilu- ja virkistysmahdollisuudet.

Vaikutusten arvioinnin tulos oli, että Lahti kasvaa kestävästi, jos yleiskaava toteutuu. Tämä edellyttää määrätietoista toteutuksen ohjelmointia ja jatkuvaa seuranta. Hyväksyessään toteutusohjelman päättäjät joutuvat tekemään strategisia valintoja muun muassa maan hankinnan suhteen – näin yleiskaavan ratkaisut siirtyvät seuraavaan strategian tarkistukseen.

Suunnitteluohje on hyvä keskustelun väline

Yleiskaavan jokaiselle aluevaraukselle kirjoitettiin nykytilan kuvaus ja suunnitteluohje, joka ohjaa asemakaavoitusta ja muuta yksityiskohtaisempaa suunnittelua. Aluekuvaukset ja suunnitteluohjeet ovat jatkossa yleiskaavan tarkistuksen keskeinen työväline. Alueiden rajat eivät luultavasti juuri muutu lyhyellä aikavälillä. Sen sijaan aluekuvausta voidaan tarkentaa mm. uuden selvitystiedon pohjalta ja suunnitteluohjetta tarkistaa tarpeen mukaan. Tarkistukset tehdään vuorovaikutteisessa prosessissa, jonka lopuksi valtuusto hyväksyy ne.

Usein yleiskaavan nähtävillä olojen yhteydessä saadaan palautetta, jota ei voida ottaa huomioon yleiskaavassa joko mittakaavan tai aikataulun vuoksi tai joka kuuluu muuhun suunnitteluun. Suunnitteluohjeisiin kirjattiin neuvottelujen, lausuntojen ja muistutusten sisältöjä, jotka eivät näy yleiskaavakartalla. Nämä asiat voidaan ottaa huomioon tarkemmassa suunnittelussa. Aluekuvaukset ja suunnitteluohjeet ovat paikkatietojärjestelmässä, jolloin niiden sisältö välittyy asemakaavoittajalle tai muulle suunnittelijalle, vaikkeivät ne olekaan yleiskaavamääräysten tavoin oikeusvaikutteisia.

Houkuttelevan ja elinvoimaisen ympäristökaupungin tarina

Yleiskaavan selostus on usein raskas asiakirja niin kirjoittajalleen kuin lukijallekin. Lahden yleiskaavan 2025 selostusta päätettiin keventää kirjoittamalla kuvailevaan tyyliin, millainen kaupunki Lahti on vuonna 2025. Tarinaa tukemaan tuotiin viereiselle palstalle erivärisissä laatikoissa valtuuston hyväksymät yleiskaavan tavoitteet, otteita selvityksistä ja taustatiedoista sekä vaikutusten arvioinnin tuloksia. Yleiskaavaa varten tarvittava tieto rakentuu jatkuvasti yhteistyössä tutkijoiden, asiantuntijoiden ja kaupunkilaisten kanssa eikä ole järkevää dokumentoida kaikkea aineistoa. Tavoitteena on, että yhä suurempi osa tiedosta on koko ajan vapaasti saatavilla esimerkiksi karttapalveluiden kautta ja yleiskaavaselostuksessa raportoidaan vain suunnitelman havainnollistamisen kannalta olennaiset asiat.

Tarinaa kuvitettiin teemakartoin sekä mielikuvia luovin valokuvien ja havainnekuvin. Tarina on kuvaus siitä, millainen kaupunki Lahti on vuonna 2025 ja millaista elämä siellä on. Se ei siis ole narratiivi sanan varsinaisessa merkityksessä. Narratiivia kehitetään edelleen yleiskaavan toteutusohjelmassa, jolloin tarinaan tulee aikajatkumo. Havainnollinen teksti ja kuvitus tekivät suunnitelman ymmärrettäväksi, mikä aktivoi keskustelua. Skeptisiäkin mielipiteitä tarinasta kuultiin, toiset taas kommentoivat tarinaa: ”Juuri tällaisessa kaupungissa minäkin haluaisin asua!” Kertovasta tyylistä ja selostuksen rakenteesta saatiin myönteistä palautetta niin päättäjiltä kuin osallisiltakin – yleiskaavan selostusta oli luettu. Lisäksi sen kokoaminen oli tekijöilleen kevyempi ja miellyttävämpi tehtävä.

Selostuksen toiseen osaan kirjattiin lähtötiedot sekä yleiskaavaprosessi osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyineen. Yleiskaavan selostus, toteutusohjelma ja seurantaraportti toimitetaan sähköiseen muotoon verkkojulkaisuksi, jota voi lukea yhtenä kokonaisuutena tai josta voi etsiä haluamansa aiheet.

Liite I sivulla 56: Ote yleiskaavan selostuksen paperiversiosta

Mielipiteet ja muistutukset e-Palautteena

Yleiskaavaehdotus valmistui vuoden 2011 lopussa ja kaupunginhallitus asetti sen nähtäville tammi-helmikuussa 2012. Ehdotuksesta saatiin runsaasti palautetta mm. ensimmäistä kertaa käytössä olleen e-Palautte-järjestelmän kautta. Järjestelmään voi antaa kirjallisen mielipiteen, johon voi liittää liitetiedostoja. Järjestelmässä on myös interaktiivinen kartta, jossa voi tehdä merkintöjä suoraan yleiskaavakartalle. Seuraavan yleiskaavakierroksen tavoitteena on edelleen kehittää sähköistä yleiskaavaa yhteisöllisen tiedon rakentamisen välineenä, missä ePalautte-järjestelmä on keskeisessä roolissa.

Tavoitteet asettanut valtuusto hyväksyi yleiskaavan

Yleiskaavan aikataulullinen tavoite saavutettiin, kun Lahden kaupunginvaltuusto hyväksyi sen 14.5.2012. Valtuuston päätöksestä jätettiin kolme valitusta hallinto-oikeuteen. Antaessaan valituksista lausunnon hallinto-oikeudelle, kaupunginhallitus samalla määräsi yleiskaavan tulemaan voimaan muilla alueilla kuin mihin valitukset kohdistuvat. Näin Lahteen saatiin lokakuussa 2012 yhden valtuustokauden aikana koko kaupungin yleiskaava, joka on oikeusvaikutteinen lukuun ottamatta valituskohteita.

Yleiskaavaprosessi tarjosi oivan keskustelufoorumin erilaisille näkemyksille kaupungin kehityksestä, myös aiheista, jotka eivät suoraan näy yleiskaavakartalla. Näitä aiheita kirjoitettiin yleiskaavan tarinaan ja suunnitteluohjeisiin. Menettelytapa auttoi luomaan luottamuksen ilmapiiriin, että näkemykset ovat tulleet kuulluiksi. Pyrkimys jatkuvasti rullaavaan yleiskaavoitukseen puolestaan auttoi eri osapuolia ymmärtämään, että keskustelu jatkuu eikä koko prosessia ole syytä pysäyttää yksittäisten avointen kysymysten vuoksi. Päättäjät sitoutuivat yleiskaavan ratkaisuihin näkemyseroista huolimatta, koska kaupungin strategia oli kokonaisvaltaisesti otettu huomioon yleiskaavassa. Ajan tasainen ja oikeusvaikutteinen yleiskaava nähtiin keskeisenä työvälineenä kaupungin strategisessa kehittämisessä.

Toteutus ja seuranta

Yleiskaavan vaikutusten arvioinnissa todettiin, että Lahti kasvaa kestävästi, mutta vain jos yleiskaava toteutuu suositusten mukaisesti. Nelivuotiseen yleiskaavaprosessiin onkin sidottu yleiskaavan toteutusohjelman laatiminen kyseiselle valtuustokaudelle. Toteutusohjelmaan sisällytetään maa- ja asuntopolitiikka. Myös toteutusohjelma kohdennetaan yleiskaavan aluevarauksiin ja viedään paikkatietojärjestelmään alueiden nykytilan kuvausten ja suunnitteluohjeiden rinnalle.

Yleiskaavan toteutumista on tarpeen myös seurata. Ehdotusvaiheessa valittiin luonnosvaiheen kokemusten perusteella parikymmentä seutukeke-kriteeriä, joilla mitattiin Lahden nykytila ja yleiskaavaehdotus mahdollisuuksien mukaan. Jatkossa vastaavanlainen seurantaraportti valmistellaan yleiskaavakierroksen loppuvaiheessa seuraavan kierroksen tavoitteiden asettelua varten. Ryhtyessään laatimaan strategiaa uudet valtuutetut saavat siis edellisen yleiskaavan seurantaraportin ja toteutusohjelman. Uuden strategian pohjalta puolestaan valmistellaan kyseisen yleiskaavakierroksen tavoitteet.



Kuva 3: Kestävällä kehityksellä on monta ulottuvuutta. Esimerkkejä yleiskaavan toteutuksen seurantaan valituista mittareista, jotka pyrkivät kuvastamaan kehitystä mahdollisimman tasapainoisesti. Kaaviossa on esimerkkejä yhteensä n. 20:stä kestävä kasvun Seutukeke-mittarista, joiden kehitystä Lahdessa aiotaan seurata. Mittareiden valintaperusteena oli mm. tiedon saatavuus, mieluiten kaupungin omasta paikkatietojärjestelmästä. Kuva Lahden kaupungin alkuperäispiirrosten pohjalta.

Kaupunki ei tule koskaan valmiiksi. Kehittyvä kaupunki tarvitsee ajantasaisen yleiskaavan ohjaamaan yksityiskohtaisempaa suunnittelua. Pitkän ajan kuluessa laadittu yleiskaava saattaa olla joiltakin osiltaan vanhentunut jo valmistuessaan. Siksi on järkevää pitää selvitystiedot ja paikkatiedot jatkuvasti ajan tasalla ja tarkistaa yleiskaavaa valtuustokausittain. Näin pystytään reagoimaan nopeammin ajankohtaisiin haasteisiin samalla, kun yleiskaava tarjoaa näkymiä kauas tulevaisuuteen ja pitää pitkän aikavälin tavoitteet tähtäimessä yli valtuustokausien.

Jatkuva yleiskaavaprosessi...

- Sitoo maankäytön suunnittelun kaupungin strategiaan tarjoten kaukonäkyä yli valtuustokausien
- Pitää yleiskaavan ajan tasalla
- Pitää osalliset ja yhteistyötahot aktiivisina
- Helpottaa selvitysten riittävyyden toteamista. Prosessin aikana ilmenevät uudet selvitystarpeet eivät pysäytä prosessia
- Helpottaa päätöksentekoa, kun tiedetään, että suunnitelmaa tarkistetaan lyhyen ajan kuluttua uudelleen. Asioita voidaan jättää kesken samalla kun toisista uskalletaan päättää
- Vähentää valitusten määrää. Ehdotusvaiheessa useisiin lausuntoihin ja muistutuksiin vastattiin, että asiaan palataan seuraavalla yleiskaavakierroksella
- Auttaa pitämään keskustelun yleiskaavan tasolla niin kansalaisten kuin sidosryhmienkin kanssa
- Sitoo yhteen yleiskaavan kanssa sen toteutusohjelman, maa- ja asuntopoliitiikan, kaavoitusohjelman ja toteutuksen seurannan
- Mahdollistaa työmenetelmien kehittämisen pitkäjänteisesti
- Tarvitsee paikkatietojärjestelmän, josta ajantasaiset selvitykset löytyvät ja jossa yleiskaavaa työstetään

Jatkuvaan prosessiin liittyviä kysymyksiä

On mahdollista, että paikkatietojärjestelmässä on useita versioita yleiskaavasta: työn alla olevia yleiskaavasunnitelmia, valtuuston hyväksymä yleiskaava ja lainvoimainen yleiskaava. Eri versiot pitää pystyä hallitsemaan yksiselitteisesti niin, ettei sekaannuksia tule.

On mahdollista, että samoista kysymyksistä valitetaan yleiskaavakierrokselta toiselle. Rullaava yleiskaava tarjoaa keskustelufoorumin, johon osallistuvat tahot voivat oppia luottamaan toisiinsa, kun työtä tehdään pitkäjänteisesti tasavertaisen kumppanuuden periaatteella. Jatkuvasti yhdessä tietoa rakentaen ja suunnittelun osalliset pääsevät aidosti vaikuttamaan elinympäristönsä suunnitteluun ja valittamisen tarve vähenee.

Aikataulussa pysymisen avaimia

- Suunnittelutehtävän mitoittaminen resursseihin sopivaksi ja riittävän yksinkertaiseksi: Miten saadaan uudet asukkaat sijoitettua kaupunkiin selvitysten antamalla reunaehdoilla?
- Työn pitäminen kaupungin omissa käsissä
- Koko kaupunkisuunnittelun henkilöstöresurssin käyttäminen tarpeen mukaan
- Sopivien työn osakokonaisuuksien tilaaminen ulkopuolelta (esim. vaikutusten arviointi)

Jyväskylän kaupungin yleiskaava

Keskeistä alueidenkäytön strategisen ohjaamisen kannalta:

- Yleiskaavan laatiminen kolmen yhdistyneen kunnan alueelle liittyi kiinteästi koko kaupunkiseudun rakennemallityöhön. Yleiskaavan rooli strategisena muutoksen välineenä kuntien yhdistyessä on korostetusti esillä.
- Laatimisvaiheessa on haluttu kirvoittaa mahdollisimman paljon keskustelua hyväksyttävien linjausten löytämiseksi korostaen asioiden uudelleen ajattelua, ymmärtämistä ja oppimista. Hyväksytään, että vain tiettyjä valintoja pystytään tekemään.
- Esittämistapaa on haettu erilaisten alueiden lähtökohdista käsin korostaen kaa-
van strategista luonnetta. Maankäytön ja yhdyskuntarakenteen haasteet on
jäsennetty kolmeksi erityyppiseksi kehäksi ja niille kaikille alueille on haettu omia
vahvuuksia ja omat imagot. Tämä on purkanut epäluuloja ja vastakkainasette-
luja. Eri alueiden tarkastelu sitoutuu myös selkeästi liikenteen suunnitteluun eli
maankäytön ja liikenteen kytkentä on vahvasti esillä.
- Yleiskaavatyöllä on kiinteä yhteys toteuttamiseen KymppiR-ohjelman kautta.
Ajoituksen kiinteämpi kytkentä yleiskaavatyöhön on keskeinen haaste strategi-
sen yleiskaavoituksen kehittämisen näkökulmasta.

Seudullisesta rakennemallista koko kaupungin yleiskaavaan

Leena Rossi , yleiskaavapäällikkö, Jyväskylän kaupunki

Jyväskylän kaupungin yleiskaavaprosessi on tätä kirjoitettaessa edennyt siihen, että valmisteluvaiheen vuorovaikutus on ohi, ja mietimme, minkälainen kaavaehdotuksesta tulee. Jo neljä vuotta sitten, kun kävimme ensimmäisiä keskusteluja yleiskaavatyöhön ryhtymisestä, huomioimme kiinnittyi siihen, että uuden kaavan tulisi prosessina, sisällöltään ja karttatekniikaltaan olla aivan erilainen kuin mihin seudulla oli aiemmin totuttu. Miksi?

Pohdin tässä kirjoituksessa prosessia, jossa strategisen, seudullisen maankäytön rakennemallin kautta etenemme kolmen kunnan yhdistyessä Maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen oikeusvaikutteiseen strategiseen yleiskaavaan.

Yleiskaavan viitekehys: seudullinen rakennemalli ja kuntien yhdistyminen

Kaupunkiseutuja koskevan puitelain (2006) toteuttamiseksi Jyväskylän seudun maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisen keskeiseksi välineeksi valikoitui maankäytön rakennemalli. Prosessiin ryhdyttiin yhdeksän kunnan yhteistyönä, ja se päättyi seitsemän kunnan yhteistyötä. Tämä lukumäärän muutos ei johtunut siitä,

että osa kunnista olisi jättäytynyt työn ulkopuolelle, vaan siitä, että kesken prosessin kolme seudun kuntaa, Jyväskylän kaupunki, Jyväskylän maalaiskunta ja Korpilahden kunta, päätti liittyä yhteen.

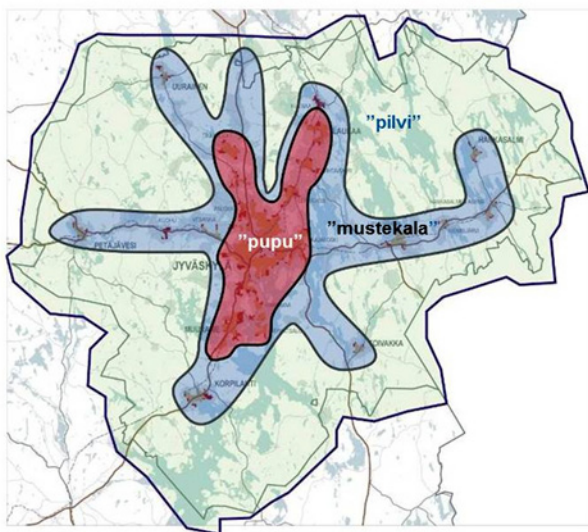
En osaa sanoa, miksi alkuaan tuntui siltä, että rakennemalliprosessi voisi olla hengeltään luovempi, uudistavampi tai uskaliaampi kuin Maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset, jäykät ja etanan lailla etenevät oikeusvaikutteiset prosessit. Nyt tiedän, että tämä oli loppujen lopuksi vain ihmisen ennakkokäsitys, ei suinkaan lakiin kirjattujen prosessien automaattinen ominaisuus.

Rakennemalliprosessi avasi silmät ymmärtämään, miten staattinen yhdyskunta- ja kaupunkirakennekäsitys meillä kaavoittajilla on. Miten vähän me kaavoittajat kiinnitimmekään huomiota liikkumiseen ja liikkumismuotoihin.

Rakennemallin konsulttina toimi Airix Ympäristö Oy projektipäällikkö Kimmo Vähäjiyksen johdolla. Jo tarjouspyyntöön liitettävää työohjelmaa tehtäessä halusimme välttää totuttuja kunta-, funktio- ja aluevarauslähtöisiä lähestymistapoja. Kaupungin projektipäällikkö Jouni Mäkräisen tekemät kaupunkiseutusuunnitelman esiselvitykset osoittivat, että joillakin olemassa olevilla alueilla oli luontaisemmat edellytykset kehittyä joukkoliikennekaupunkina kuin toisilla. Jyväskylän seudun maantieteelliset ominaisuudet järvirikkaana, mustekalaa muistuttavana valtateiden risteyksenä, loivat analyyseille omat lähtökohtansa. Näkökulmaksi valikoitui vyöhykkeisyys.

Alun perin kolmesta, power pointiin piirretystä vyöhykkeestä, pupu, mustekala ja pilvi, kehittyi rakennemalliprosessissa viisi erilaista asumisen, maankäytön ja liikkumisen tapoja yhteen sovittavaa, ihmisten erilaisia elämäntapoja arvostavaa vyöhykettä: show, know, flow, grow ja slow. Vyöhykkeiden nimet haluttiin pitää englanninkielisinä, jotta niiden sisällönkuvittelu ja merkitysten antaminen voisi lähteä liikkeelle mahdollisimman tyhjältä pöydältä. Vyöhykkeisiin liitettiin maankäytön, asumisen ja liikenteen kehittämisperiaatteet. Niiden tarkoitettiin toimivan arviointikriteereinä, joiden mukaan kunnat voisivat arvottaa valintojaan omassa jatkosuunnittelussaan. Kehittämisperiaatteet muotoiltiin kuntasopimuksen muotoon. Tätä kirjoitettaessa rakennemallin ensimmäinen seurantakatsaus on tehty. Kuntien luottamushenkilöille ja viranhaltijoille suunnatun kyselyn mukaan yli 90 % vastaajista tunnisti vyöhykkeet ja kertoi niihin liittyvien kehittämisperiaatteiden vaikuttavan kuntien omassa työssä.

Maankäytön visio ja tavoitteet voivat olla yhteisiä, mutta periaatteiden tulee olla eri vyöhykkeillä erilaisia



Kuva 1. Jouni Mäkräinen: Ensimmäinen raapustus maankäytön vyöhykkeistä kaupunkiseudulla.



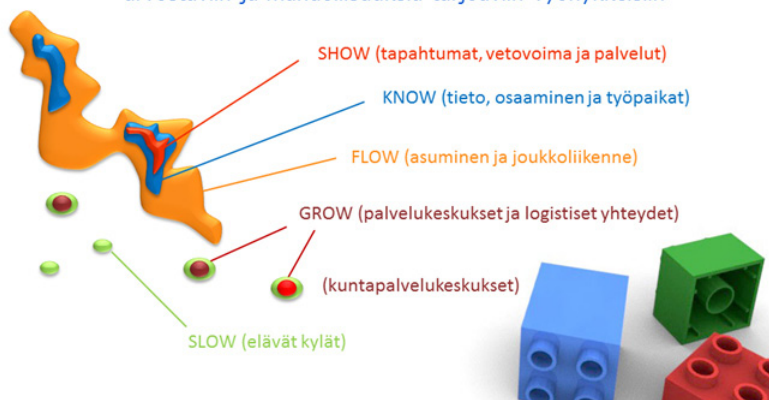
Kuva 2. Rakennemallin flow-vyöhykkeen periaatekuva.
Kuva Jyväskylän kaupunki / AIRIX Ympäristö Oy

Konsulttien kanssa yhteistyössä viritelty, kuntien yhdenvertaisuutta korostava ”sopimus ja kartta” -malli poikkesi huomattavasti totutusta ”kartta ja määräykset” -mallista. Tätä mallia soisi kehitettävän edelleen muissa yhteyksissä.

Erilaisten elämäntapojen arvostamisen periaate kolahti vanhan kaupungin kaupunkisuunnittelijaan kovasti. Mietin, että vanha kaupunki oli aika tietoisesti valinnut tiiviin kerrostalo-kaupungin kaupunkisuunnittelunsa ydinajatuksiksi. Tämän rinnalle oli 1990–2000-luvun aikana tuotu tiiviin pientaloasutuksen ajatus. Samalla oli suljettu silmät toisenlaisilta asumistavoilta. Kolmen kunnan yhdistymisen myötä (Korpilahti-päätös vuonna 2007, Jyväskylän maalaiskunta -päätös vuonna 2008) koko seudun maankäyttöisten ilmiöiden kirjo ei ollutkaan enää ikään kuin noiden, rajan toisella puolella puuhaavien juttu. Siitä oli tullut meidän juttu. Seudun rakennemalliprosessi toimi siten tehokkaana oppimisen välineenä kuljettaessa kohti uuden kunnan omaa yleiskaavaa.

Seudun kehittämisen visio

Jyväskylän seutu on kohtaamispaikka, jonka yhdyskuntarakenne perustuu erilaisia elämäntapoja arvostaviin ja mahdollisuuksia tarjoaviin vyöhykkeisiin

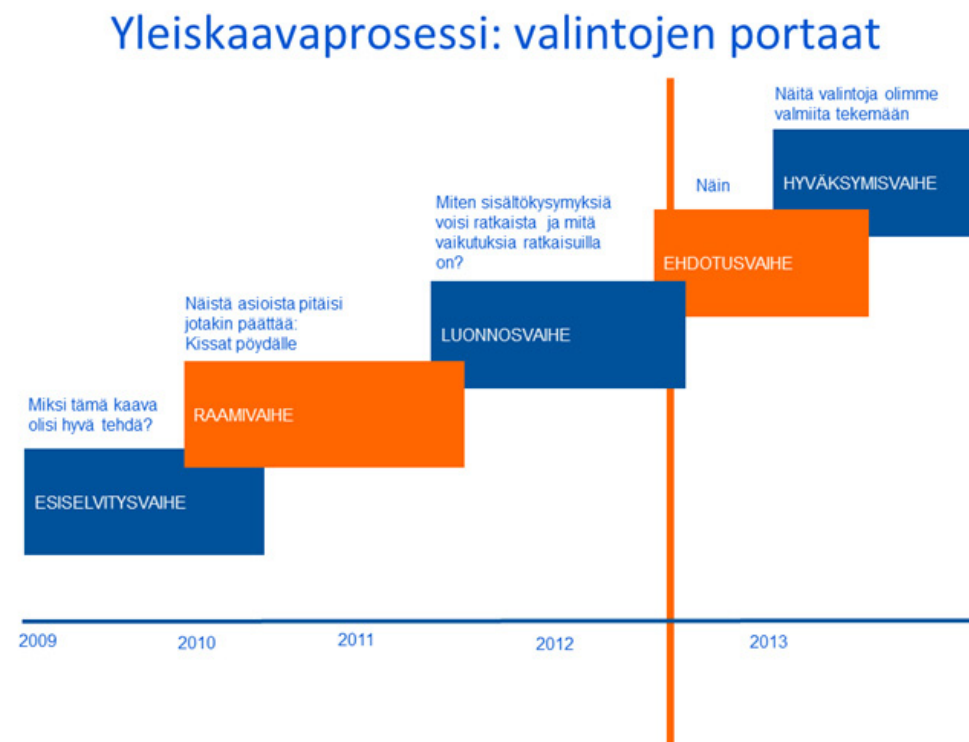


Kuva 3. Rakennemallin visio ja vyöhykekuvaus. Kuva Jyväskylän kaupunki / AIRIX Ympäristö Oy

Normatiivinen, strateginen ja retorinen yleiskaavoitus

Rakennemalliprosessin yhteydessä käynnistelimme uuden kunnan yleiskaavatyötä. Esiselvitys johti kaupunginvaltuuston päätökseen yleiskaavan käynnistämisestä (14.12.2009). Aluksi termi ”strateginen yleiskaava” tuntui vieraalta. Olin omaksunut edeltäjältäni, Jyväskylän yleiskaava-arkkitehti Timo Valtakarilta käsityksen, jonka mukaan yleiskaava on luonteeltaan hyvin normatiivinen, pitkän aikavälin heilumattomia tavoitteita ilmentävä kaava. Yleiskaavallinen näkemys kaupunkirakenteen suotuisasta kehittämisestä ei saisi olla tuuliviirimäistä, ei muoti-ilmiöiden, takin-kääntöjen tai poliittisen ilmapiirin mielenmuutosten mukana pomppivaa touhotusta. Kantaisiko tämä näkemys tulevaisuuteen?

Rakennemalliprosessi opetti irtaantumaan vakiintuneista tavoista ja malleista ilmentää niitä asioita, joista suunnitteluprosessissa tehdään valintoja. Ei enää funktionaalista kaupunkikäsitystä. Koska jo MRL:n kaavatasoille asettamat sisältövaatimukset ovat erilaiset, yleiskaavan ei pitäisi myöskään olla yleispiirteinen asemakaava. Vaikka yleiskaavan pitää olla tulkittavissa ohjeeksi asemakaavalle, ei tämän pitäisi tarkoittaa sitä, että yleiskaavassa viljellään samoja, asemakaavasta tuttuja kaavamerkintöjä ja -määryksiä.



Kuva 4. Yleiskaavan valintojen portaat. Kuva Jyväskylän kaupunki

Omaksumaani traditiota kunnioittaen en ole heti valmis hyväksymään periaatetta, jonka mukaan yleiskaava uusittaisiin joka valtuustokausi. Siihen ei mielestäni yhdenkään kaupungin veronmaksajilla yksinkertaisesti ole varaa. Pitäisikö johtavan joukkoliikennevälineen valinta ja siitä seuraavat maankäyttöpoliittiset valinnat laittaa uusiksi joka valtuustokausi? Pitäisikö sallia se, että edellinen valtuusto päätti viheralueet, mutta tämä valtuusto päättikin rakentaa ne houkutteleviksi asuinalueiksi?

Kyllä Jyväskylän kaupungin yleiskaavasta, vaikka sillä sen tekemisvaiheessa on huomattava strateginen merkitys, tulee loppujen lopuksi hyvin normatiivinen yleiskaava, joka korostaa mahdollisuuksia, ja joka luo pohjaa ja rajoja tulevien vuosien valinnoille. Tulevassa vuodenvaihteessa valtuusto vaihtuu. Yleiskaava etenee ehdotusvaiheeseen. Keväällä alkaa rummutus yleiskaavaehdotuksesta uusille (todennäköisesti osaksi samoille tutuille) päättäjille.

Luultavasti siksi, että yhdistymisprosessiin liittyi paljon puhetta muutoksesta ja muutoksen johtamisesta, jossain prosessin vaiheessa juolahti mieleen, että eikö yleiskaavakin mitä suurimmassa määrin ole erittäin käyttökelpoinen muutoksen väline.

Yleiskaava voi olla rankankin muutoksen väline. Vuoden 1968 yleiskaava pyrki kaupungin ja maalaiskunnan yhteiseen kasvuun, mutta osoittautui liikennejärjestelmältään käytännössä toteuttamiskelvottomaksi, eikä tähän asiantuntijakonsultin kaavaan kukaan loppujen lopuksi poliittisesti sitoutunut. Jyväskylän vuoden 1982 yleiskaava puolestaan pyrki pääsemään pois aluerakentamisen toimintatavoista. Se otti pois rakennusoikeutta edellisen yleiskaavan mukaisilta, rakennusliikkeiden omistuksessa olleilta mailta ja suuntasi sen alueille, joilla oli edellytykset uudenlaiseen maapolitiikkaan, asumisen monipuolisuuteen ja kaupungin suorittamaan tontinluovutukseen (Kuokkalaan). Täydennysrakentamisen osayleiskaava (2001) suuntasi kasvua – kuntaliitoksia odotellessa, kuten tuolloin poliittisesti argumentoitiin – täydennysrakentamiseen. Maalaiskunnan ja Korpilahden osayleiskaavat puolestaan olivat käsitelleet jonkin rajatun osa-alueen maankäytön kysymyksiä.

Jyväskylän kaupungin yleiskaavan roolina on toimia vastarannan kiiskinä ”nyt on tilaa rakentaa” –asenteelle. Miksi sitä onkin niin vaikeaa selittää ja ymmärtää, että maa-alaa rakentamiselle kyllä olisi, mutta onko meillä kuitenkaan aiempaa enemmän rahaa rakentaa ja ylläpitää infrastruktuuria. Yleiskaavaan onkin ladattu vahvaa, yhdyskuntarakenteen hajautumista torjuvaa, kestävämpään liikennepolitiikkaan pyrkivää ja totutun maaseutu-kaupunki-vastakkainasetelman murtavaa ajattelua. Vanha kunnon taloudellisuuskin, voimavarojen tuhlaamattomuuden merkityksessä, on arvossaan. Huomasin vitsailevani yhdessä palaverissa, että ei tätä yleiskaavaa siksi tehdä, että päätettäisiin, mihin rakennetaan ja mitä. Vaan siksi että päätettäisiin, mihin ei rakenneta ja miksi niin. Kaiken kaikkiaan ei pidä väheksyä sitä, että yleiskaavatyön kautta luodaan uuden kunnan yleiskaavallista kulttuuria.

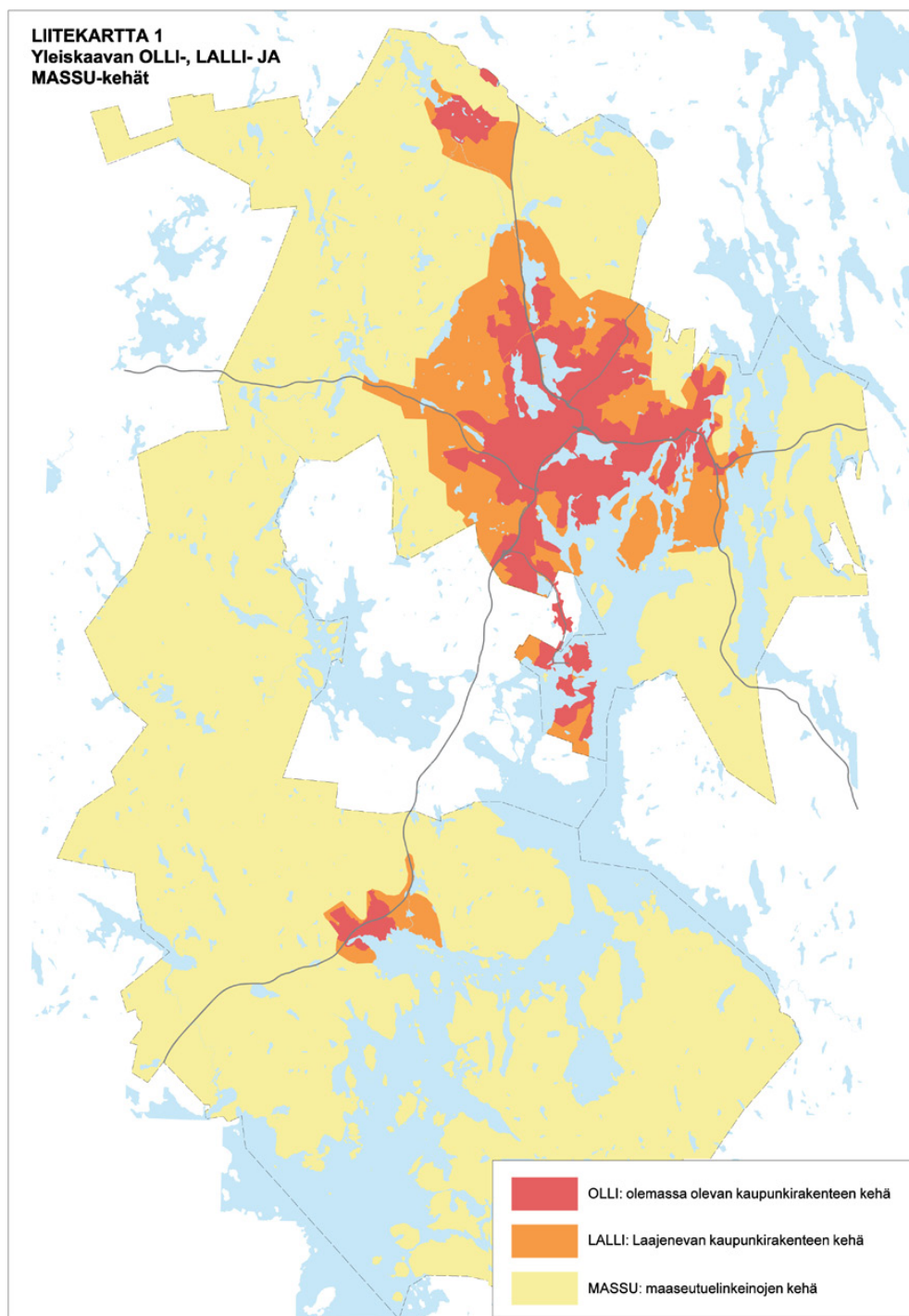
Pidin tärkeänä sitä, että kaupungin omaa yleiskaavaa ei tehty täysin päällekkäin – tai rinnakkain – seudullisen rakennemallin kanssa. Piti nimittäin välttää sitä, että huomio kiinnittyy liiaksi kaupungin omien rajojen sisäpuolen haluamisiin, kun tarkoitus oli pohtia maankäytön ilmiöitä seudullisesti. Seudullisuudesta tuli voida liukua luontevasti omien rajojen sisäpuolisiin kysymyksiin – eikä päinvastoin.

Koska yleiskaava kuitenkin on poliittinen, arvovalintoja tekevä prosessi, tarvitsee onnistunut prosessi tuekseen karttakuvien lisäksi keskustelua kirvoittavan retorisen maailman. Millainen retoriikka on omiaan avaamaan keskustelua, millainen taas tehokkaasti sulkee keskustelun? Kyllä yleiskaavalla pitää saada tehdä politiikkaa. Yleiskaavaprosessi alkoi raamivaiheella, jossa mahdollisia linjauksia hahmotettiin sanamuotoisesti. Samasta asiasta kun voi tehdä erilaisia linjauksia, joilla on erilaisia vaikutuksia.

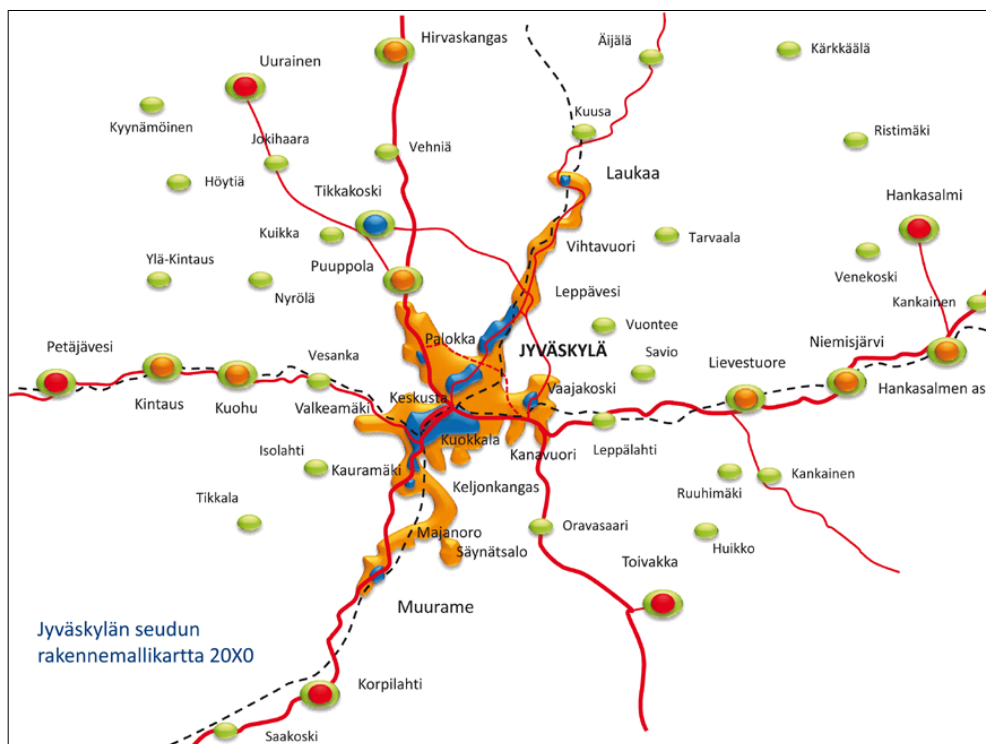
Yleiskaavatyön johtamisen näkökulmasta on todettava, että selvitysten merkitys poliittisen retoriikan ja vakuuttamisen taidon karttumisessa on ollut tässä tapauksessa suuri. Miten tyytyväistä palautetta olemmekaan saaneet esimerkiksi yleiskaavan maaseutualueita koskeneesta Massu-selvityksestä. Pitää myös osata olla taitava sen suhteen, että yleiskaavaprosessi onnistuu kääntämään tahtotiloja periaatteellisen muutoksen suuntaan, mutta että siitä kuitenkin tulee hyväksyttävä yleiskaava. Tätä kirjoittaessa en voi tietää, miten tässä loppujen lopuksi käy.

Olli, Lalli ja Massu

Rakennemallin vyöhykkeet jäivät hetkeksi taka-alalle, kun yleiskaavan esiselvitys jäseni Jyväskylän kaupungin maankäytön ja yhdyskuntarakenteen haasteet kolmeksi erityyppiseksi kehäksi: olemassa olevan kaupunkirakenteen kehäksi ”Olli”, laajenevan kaupunkirakenteen kehäksi ”Lalli” ja maaseutuelinkeinojen kehäksi ”Massu”. Jokaisella kehällä on omat haasteensa kun rakennemallin periaatteita sovitetaan yksityiskohtaisemmin maankäyttöön.



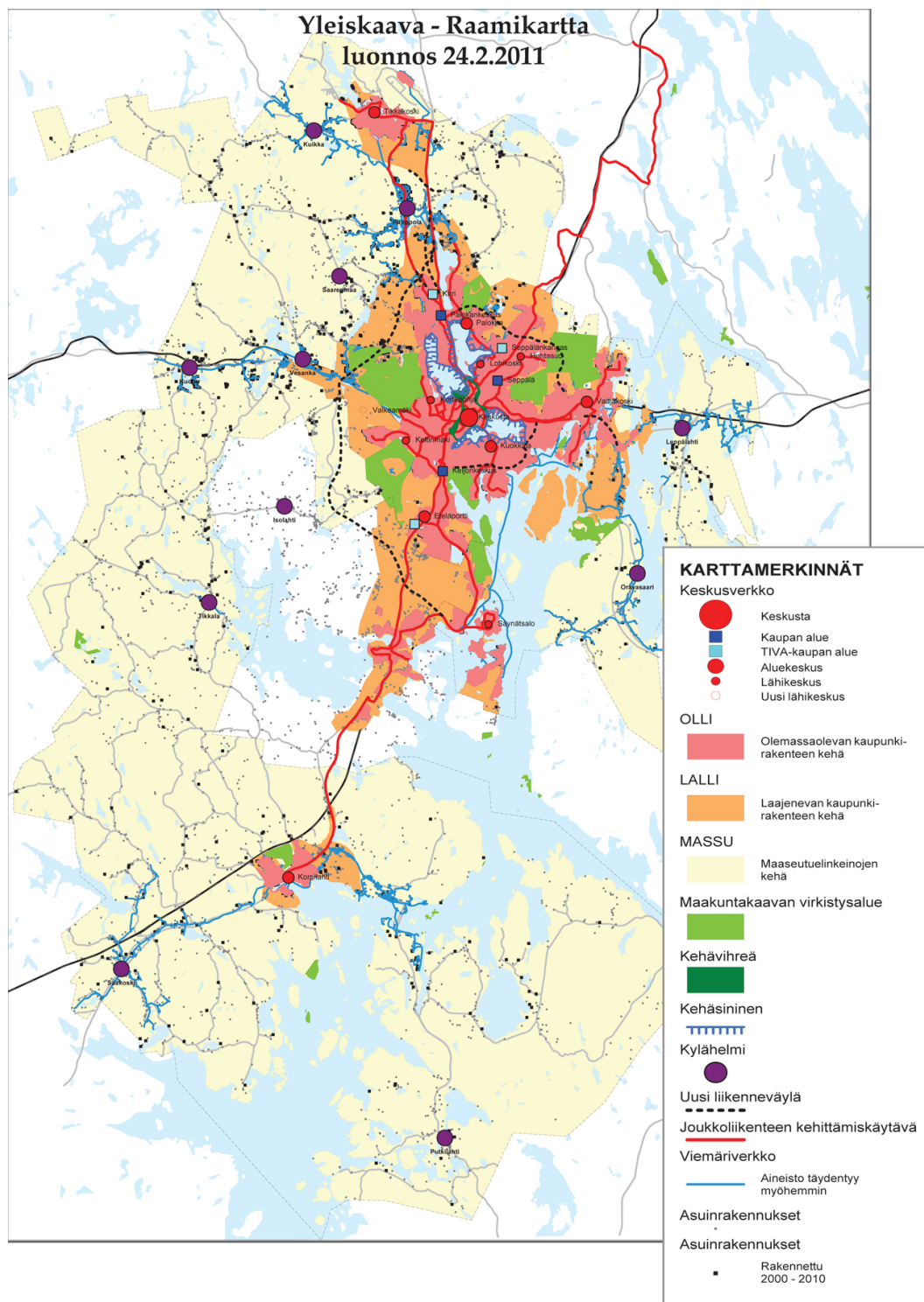
Kuva 5. Olli, Lalli ja Massu. Kuva Jyväskylän kaupungin yleiskaavan mitoitusselvitys vuoteen 2040



Kuva 6. Jyväskylän rakennemallikartta. Kuva Jyväskylän kaupunki / AIRIX Ympäristö Oy

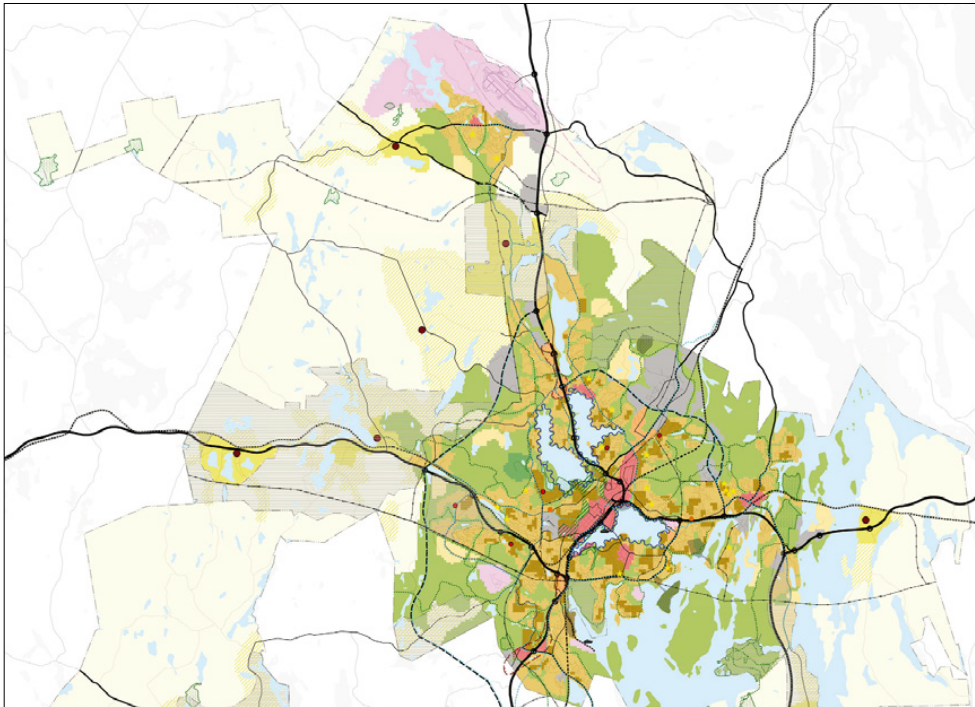
Kehäajatuksen takana oli alun perin korostaa olemassa olevan tiivistämistä sekä sitä, että asemakaavan ulkopuolella ei maankäyttöpoliittisessa mielessä heti ala sellainen haja-asutusmainen maaseutu, jossa tulisi saada rakentaa vapaammin. Lalli-kehä oli tarkoitus varata kaupunkirakenteen suunnitelmalliseen laajenemiseen. Mutta mihin suuntaan ja millä perusteella? Massu-kehälle on yleiskaavaluonnoksessa esitetty rohkeitakin elinkeinopohjaista asumista, asuinmaaseudun suuntaamista ja kyläkaavoitusta korostavia ratkaisuja. Kaiken takana ei suinkaan ole pyrkimys maaseudun alasajoon vaan pyrkimys ottaa vakavasti asuinmaaseutu, hajautumisen salliminen mutta sen suuntaaminen, maaseudun eheyttäminen ja olemassa olevien, historiallisten kylien vahvistaminen. Rakennemallin tavoite erilaisten elämäntapojen arvostamisesta elää yleiskaavassakin.

Lalli-kehän laajenemisen periaatteeksi muodostui rakennemallin Flow, eli joukkoliikennepohjainen asuminen. Luonnos esitti selvitysten perusteella laajenemista sinne, missä joukkoliikenteen palvelutaso saadaan kilpailutasoon tai houkuttelevaksi. Jo aiemmin osayleiskaavoitettuja asuinalueita esitimme yleiskaavaluonnoksessa reservialueina, mikä oli kelpo tapa saada osalliset havahtumaan muutokseen.



Kuva 7. Yleiskaavan raamikartta (kehät). Kuva Jyväskylän kaupungin yleiskaava Raamikirja.

Yleiskaava paikkatietona, mikä pääsee kartalle?



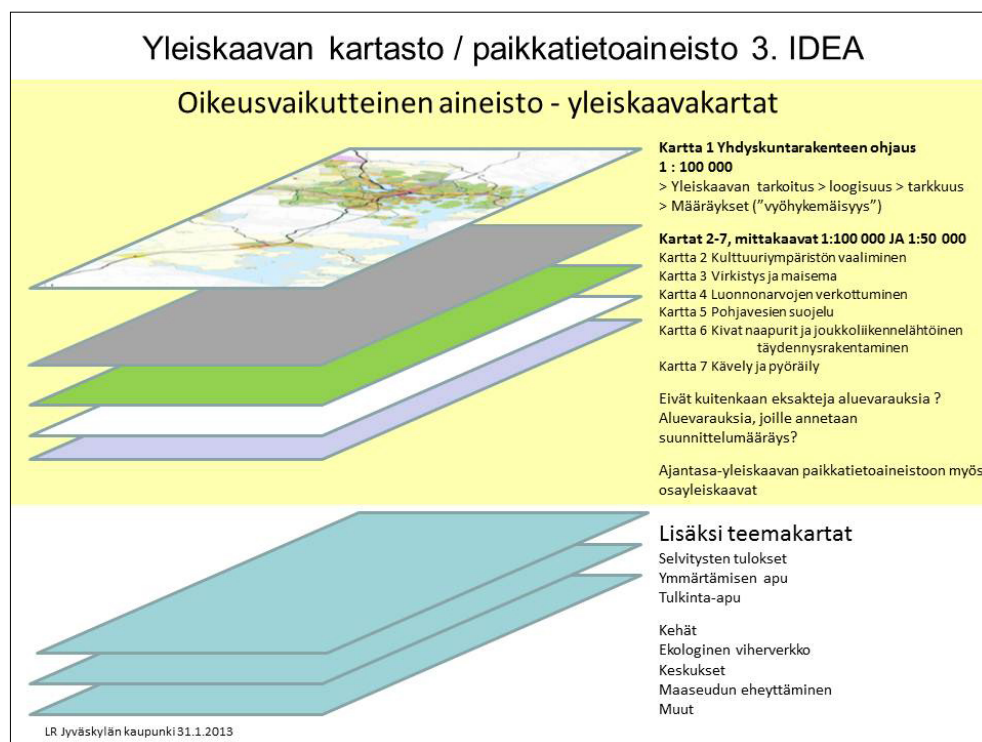
Kuva 8. Yleiskaavaluonnos (ote). Kuva Jyväskylän kaupunki.

Olemme käyttäneet hyväksi ja soveltaneet omiin tarpeisiimme omalla tavallamme muualla tehtyjä innovaatioita. Vantaalta saimme idean yleiskaavatoimikunnan perustamisesta. Oulusta omaksuimme kehäajattelun (vaikka sovellus onkin alkuperäisestä huomattavasti poikkeava). Östersundomin yleiskaavaluonnoksesta varastimme ”ruutuun mallintamisen”. MAL-verkoston palveluvyöhykehanke toi ideoita maaseutuelinkeinojen kehän käsittelyyn.

Luonnosvaiheessa käytiin viranomaisten kesken vilkas keskustelu siitä, miten tähän merkilliseen ”strategiseen” yleiskaavaan pitäisi suhtautua. Mitä tulisi näyttää varsinaisella kaavakartalla? Täyttääkö kaava lain vaatimukset, jos siihen ei merkitä tunnettuja muinaismuistoja ja suojelemisen arvoisia rakennuskohteita? Edistääkö yleiskaava maakuntakaavan toteuttamista, jos yksittäisiä suojelukohteita on merkitty maakuntakaavaan mutta ei yleiskaavaan.

Yleiskaavaluonnos sisälsi Ruotsista lainatun, Norrköpingin yleiskaavan mallin mukaisesti varsinaisen yleiskaavakartan ja sen lisäksi erilaisia yleiskaavan sisältövaatimuksiin liittyviä teemakarttoja. Luonnoksesta saadun viranomaispalautteen mukaan tulisi huolellisesti tutkia, onko kyseinen malli Suomessa hyväksyttävä. Voivatko niin sanotut teemakartat saada oikeusvaikutuksia? Tuleeko niiden merkitys, sitovuus ja oikeusvaikutukset riittävän yksiselitteisiksi? Taustalla on yleiskaavoittajan pyrkimys saada aikaan aineistot, jotka helpottavat aikanaan asemakaavaprosessissa ratkaistavien kysymysten hahmottamista ilman että yleiskaavoittaja suunnittelee maankäyttöä yksityiskohdiltaan valmiiksi. Asian pohtiminen on edelleen kesken, mutta tällä hetkellä ratkaisu lieenee yksinkertaisesti se, että yleiskaava sisältääkin useita oikeusvaikutteisia karttoja (jotka eivät kuitenkaan voi olla sisällöltään ristiriitaisia). Tässä yleiskaavoittaja luottaa siihen, että oikeusistuimet ovat jo hyväksyneet yleiskaavaratkaisuja, joilla yleiskaavan yleispiirteiseen tapaan ja yleiskaavalle soveltuvassa mittakaavassa päällekkäismerkinnöillä tuodaan ilmi erimerkiksi alueen luonne pientalovaltaisena asuinalueena, jonka sisällä selvitysten mukaan sijaitsee liito-oravan elinpiiri.

Jyväskylän kaupungin yleiskaavan kartta numero 1 tulee sisältämään maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisen ja yhdyskuntarakenteen hajautumisen torjumisen kannalta välttämättömät merkinnät ja määräykset. Jos strateginen tavoite on selkeä, miksi ei kaavamääräyskin voisi olla sisällöltään tarkka ja ohjata esimerkiksi suunnittelutarveharkintaa hyvinkin tarkasti? Kartat 2, 3, 4 ja 5 sisältävät yleiskaavan sisältövaatimuksista johdettuja asiakokonaisuuksia. Kaavaselostukseen ja yleiskaavakarttojen ohella kaupungin paikkatietojärjestelmiin mallinnettavat erilliset teemakartat toimivat yleiskaavaratkaisun ymmärtämisen ja tulkinnan apuna ilman sitovia oikeusvaikutuksia.



Kuva 9. Yleiskaavakartasto. Kuva Jyväskylän kaupunki

Plan vai pling? Miksi tämä yleiskaava piti tehdä?

Kirjoitin vuonna 2009 Ympäristöministeriön Asu ja Rakenna –lehteen ”uuden sukupolven yleiskaavasta”. Artikkelissa esitin kysymyksen, missä määrin yleiskaavoitus on asioiden uudelleen ajattelua, ymmärtämistä ja oppimista (Pling) ja missä määrin kaupungin (fyysistä) mallintamista (Plan)?

Kuten mitä tahansa strategiatyötä, yleiskaavatyötä uhkaa aina mössö-ilmio. Selvitykset, asioiden kirjo, suuret linjat ja yksityiskohdat sekoittuvat toisiinsa valtavaksi mössöksi. Aika ajoin pitää palata siihen, mikä tässä olikaan tärkeää ja ovatko samat asiat, jotka aluksi tärkeiltä vaikuttivat, edelleen tärkeitä. Eli pitää siis nostaa pöydälle se strategisuus.

Yleiskaavan tekeminen on aika turvallista tekemistä. Vaikka prosessissa tulisi esitettyä jotakin liiankin radikaalia, joutuvat ideat niin suuren mylllyn pyörytykseen, ettei epäonnistua voi. Toisaalta, mikä nyt oli liian vaikeaa päätettäväksi, voikin olla edessä taas kohta ja siitä päättäminen helpompaa myöhemmin. Asioita pitää osata hivuttaa ja ujuttaa.

Vaikka yleiskaavamme ei ole vielä valmis, ei edes yleiskaavaehdotus, mieli suuntautuu jo siihen, mitä tämän yleiskaavan jälkeen pitäisi tehdä ja mitä tästä yleiskaava-

vasta seuraa? Yleiskaavat ovat erilaisia, ja kaupunkien yleiskaavallinen filosofia voi olla erilainen, koska yleiskaavat hakevat ja tekevät tehtävänsä eri aikoina osana hyvin erilaisten kuntien erilaisia suunnittelujärjestelmiä. Meillä on KymppiR-maankäytön toteutusohjelma, joka ajoittaa yleiskaavaa. Siksikin meidän yleiskaavamme voi olla normatiivinen.

Yleiskaavatiimi on ryhmätyönä käynyt niin vilkasta keskustelua, vaikutusten arviointityöpajat vaikuttavat, ja tiimi alkaa olla ratkaisuihin voimakkaasti sitoutunut. Vaikutusten arviointityöpajat ovat kytkeneet joukkoon useita muita tahoja. Ehkäpä joku yleiskaavatoimikunnan jäsenkin on jotain onnistunut oppimaan. Keskusteluista päätellen kyllä on.

Jos yleiskaava jatkaa elämäänsä ja onnistuu ohjaamaan valintoja ihmisten mielissä, voi sanoa, että olemme onnistuneet. Yleiskaava on tällöin synnyttänyt oikeustajuvaikutuksia. Paljon jää silti myös oikeusvaikutusten varaan. Myös KymppiR tulee jatkossa pitämään yllä keskusteluissa ja valinnoissa yleiskaavan strategisia linjauksia.

Rakennemalli opetti uutta ajattelua, mutta sen avulla ei voinut kumota vuosikymmenten varrella kolmessa kunnassa tehtyjä konkreettisia aluevarausyleiskaavoja. Edessä on runsaasti erilaisiin toiminnallisiin palveluverkkoihin liittyviä ratkaisuja, joita voi ja tulee peilata yleiskaavan kehykseen. Yleiskaavan rinnalla käynnistyy tunnistettujen kohdealueiden maankäyttöön tarkemmin pureutuvia Maankäytön ja liikenteen yleissuunnitelmia ja kyläselvityksiä. Tärkeimmät näistä saavat aikanaan osayleiskaavan muodon. Ehkä Jyväskylän kaupungin yleiskaavan lähestymistapa ja tapa mallintaa maankäyttömahdollisuuksia laajenee uusien kuntaliitosten myötä laajemmin seudulle. Tähän sekä suunnittelijoiden, päättäjien, viranomaisten että osallisten tässä prosessissa koeteltu kyky irrottautua osayleiskaavan tarkkuudesta luo hyvät edellytykset.

Kokkolan strateginen aluerakennelyleiskaava

Keskeistä alueidenkäytön strategisen ohjaamisen kannalta:

- Strateginen alueidenkäytön tarkastelu on erityisen tärkeää kuntaliitostilanteessa, missä maankäyttö- ja kaavoituspolitiikaltaan erilaiset kunnat yhdistyvät.
- Oleellista on luoda sellainen yhteinen prosessi, missä eri osalliset vuorovaikutteisen keskustelun ja pohdinnan kautta löytävät tärkeimmät tulevan aluerakenteen strategiset kehittämisvalinnat. Lähtökohtana on yhden kunnan näkeminen entisen neljän kunnan sijaan. Uudenlaisen yhteistyön korostuessa prosessin merkitys painottuu ja oikeusvaikutukseton yleiskaava voi tarjota hyvän työkalun tähän työhön. Strategisen aluerakennelyleiskaavan jälkeen laaditaan ja uusitaan asemakaava-alueiden ja kehittyvien kyläalueiden osayleiskaavat.
- Esittämistapaa ja ohjauksen tasoa on haettu eri alueiden luonteiden ja tarpeiden mukaisesti. Strategisia valintoja korostetaan. Maaseutumaisilla alueilla itse yleiskaavakartta on merkinnöiltään hyvin niukka ja strategiset kehittämistavoitteet on esitetty siihen liittyvissä kyläkorteissa. Myös jatkossa osalla aluetta ohjaaminen jää näiden kyläkorttien varaan.

Yleiskaavaprosessin merkitys korostuu erilaisten kuntien yhdistyessä

Veli-Pekka Koivu, kaavoituspäällikkö, Kokkolan kaupunki

Kälviän, Lohtajan ja Ullavan kunnat liittyivät Kokkolan kaupunkiin vuoden 2009 alussa. Liittyminen tapahtui hyvin lyhyen valmisteluajan puitteissa. Liittymissopimuksessa käsiteltiin myös laajentuvan Kokkolan tavoiteltavaa aluerakenteen kehittämistä.

"Tavoitteena on, että uusi kunta tarjoaa asiakaslähtöiset ja kustannustehokkaat palvelut tasapuolisesti koko kaupungin alueella. Yhdistymisessä otetaan huomioon nykyisten kuntien alueelliset erityispiirteet ja niiden luontaiset vahvuudet. Kokkolan seutu – Kokkola, Kälviä, Lohtaja ja Ullava – kehittyy yhtenä Suomen kasvavana, kaksikielisenä kasvukeskuksena. Kokkolassa elinkeinoja kehitetään koko kaupungin alueella.

Asumisen sekä elinympäristön ja palvelujen suhteen kaupunki tarjoaa mahdollisuudet kaupunkimaiseen ja taajama-asumiseen sekä maaseutumaiseen kyläasumiseen ja haja-asutukseen. ... tavoitteena on, että kaikkien nykyisten kuntien alueiden väestömäärä kasvaa ja koko kaupungin kasvu on merkittävää. Turvataan koko kaupungin alueella asuin- ja yritystonttien saatavuus ns. tontti tiskiltä-periaatteella."

Liittyneissä kunnissa oli yhteensä runsaat 8000 asukasta ja Kokkolassa noin 37000. Kaupungin pinta-ala kasvoi 4,5-kertaiseksi.

Kahden suurimman liittyvän kunnan eli Lohtajan ja Kälviän aluerakenteen kehittämisen perustui Kokkolan puoleisten raja-alueiden ja kylien kaavoittamiseen. Rajojen poistuminen vei tältä kaavoitusperusteelta pohjan pois.

Toisaalta väestökasvu, joka oli Kokkolan seutukunnassa melko suurta sekä hyvän syntyvyyden sekä maassa- ja maahanmuuton tuoman muuttovoiton ansiosta, oli suuntautunut lähes pelkästään Kanta-Kokkolan asemakaavoitetulle alueelle. Tämä ilmeisesti siksi, että Kokkolassa oli käytössä tonttitakuu, jonka perusteella kaikki omakotirakentajat saivat aina omakotitontin sitä halutessaan. Liittyneet kunnat eivät puolestaan rajoittaneet hajakenttämistä alueellaan, joten uuden laajentuneen Kokkolan alueella omakotirakentaja oli saanut valita asuinpaikkansa vapaasti – ja kuitenkin väestökasvu kohdistui Kanta-Kokkolan asemakaava-alueille ja vähissä määrin kahteen Kälviän lähellä Kokkolan rajaa sijaitsevaan kylään.

Liittyvien kuntien harjoittama maankäyttö- ja kaavoituspolitiikka poikkesi lähtökohdiltaan ja tavoitteiltaan selkeästi Kokkolan vastaavasta. Myös maalaiskuntien rakennusvalvonnan tulkinta rakennuslain rakennuslupamenettelyihin liittyvistä vaatimuksista ja rakentamisen edellytyksistä oli ollut hyvin väljä.

Strategisen aluerakenneyleiskaavan laatimistavoitteet

Laajentuneen Kokkolan valtuuston hyväksymissä strategioissa on asetettu uuden kaupungin eri osa-alueiden kehittämiseen liittyviä tavoitteita ja päämääriä, jotka heijastuvat myös maankäytön suunnitteluun. Strategisen aluerakenneyleiskaavan laatiminen aloitettiin kesällä 2010 ja se valmistuu vuoden 2012 loppupuolella.

Strategisen aluerakenneyleiskaavan laatimisessa tavoitteena oli luoda prosessi, jossa eri osalliset vuorovaikutteisen keskustelun ja pohdinnan kautta löytävät tärkeimmät tulevan aluerakenteen strategiset kehittämisvalinnat. Toisena tavoitteena on muuttaa osallisten ajattelua ja vuorovaikutusta siten, että lähtökohtana on uusi laajentunut Kokkola ja sen strateginen kehittäminen, ei neljä entistä kuntaa. Laatimisprosessissa on keskeistä eri osapuolten ja intressiryhmien vuorovaikutus ja heidän sitoutumisensa Kokkolan kehittämiseen yhdessä sovittavien periaatteiden mukaisesti. Yleiskaavoitus valittiin laatimismuodoksi, koska yleiskaavan hallinnollinen käsittely ja oikeudellinen merkitys on rakennemalleja selkeämpi.

Strategisiin valintoihin vaikuttavat lähtökohtina Kokkolan arvioitu väestön kehitys eri vaihtoehtoineen, elinkeinoelämän kehittymisnäkymät ja -tavoitteet, kaupungin talouden kehitys sekä muut odotettavissa olevat kehityshankkeet ja investoinnit. Strategisella maankäytön suunnittelulla kytketään väestön muutostekijät, palvelujen kehittämistarpeet ja -resurssit sekä elinkeinopolitiikka ja maankäytön ohjauskeinot strategisiksi valinnoiksi.

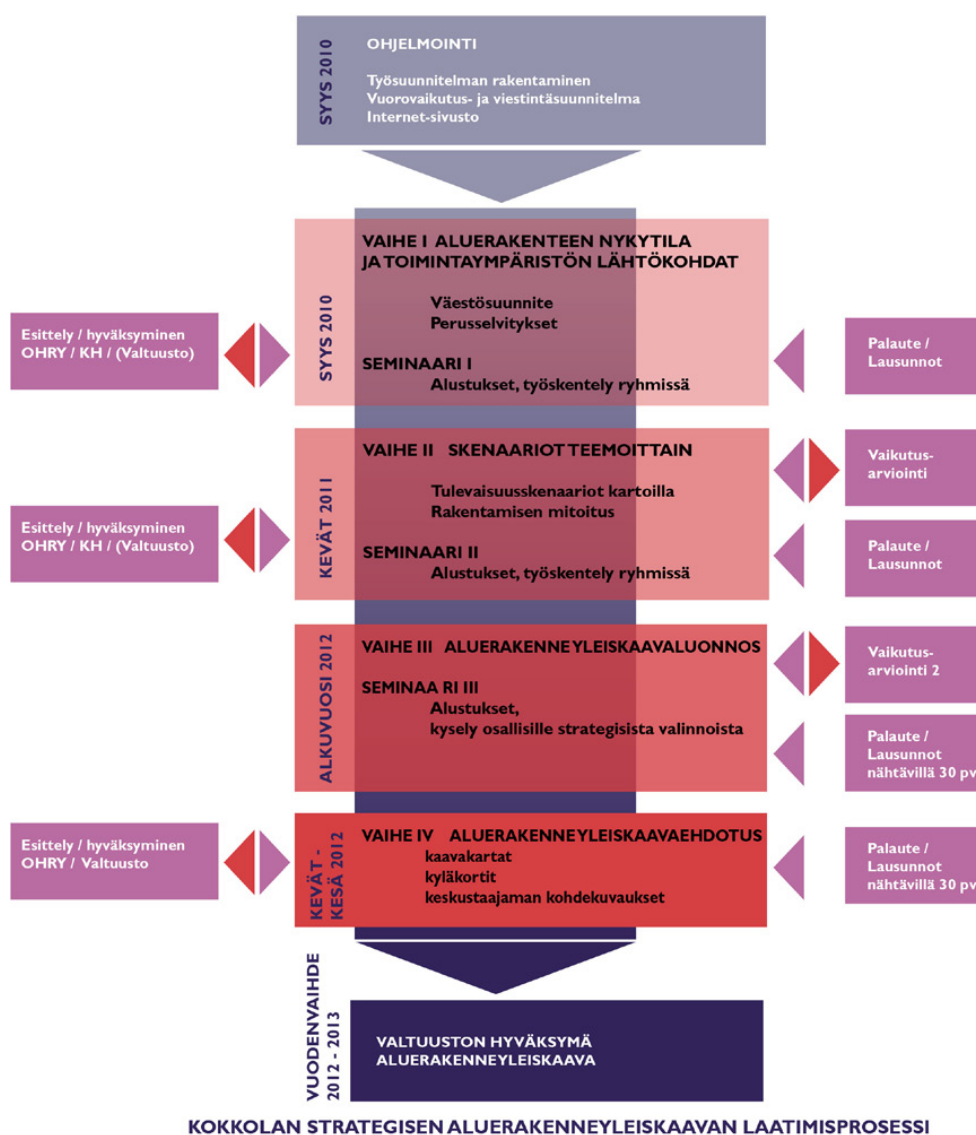
Aluerakenneyleiskaavan laatimisen tavoitteena on aikaansaada kaupunginvaltuuston päätös, jonka pohjalta laajentuneen Kokkolan kehityksen ja tulevan maankäytön mitoitusperusteet, taajama-kyläalueiden tavoiteltu kehitys, kehittämishankkeet ja maankäyttöpolitiikan menettelytavat voidaan määritellä ja ohjelmoida. Yleiskaava laaditaan ei-oikeusvaikutteisena eikä se ole luonteeltaan aluevarausyleiskaava.

Strategisen aluerakenneyleiskaavan laatimisprosessi

Kokkolan strategista aluerakenneyleiskaava on ollut laatimassa konsulttina WSP Finland Oy yhdessä Kokkolan kaupungin kaavoituspalvelujen kanssa. Laatiminen ohjelmoitiin neljään vaiheeseen, joista kolme ensimmäistä vaihetta sisälsivät laajan seminaarin, joihin kutsuttiin osallisten edustajat ja neljännessä vaiheessa laaditaan aluerakenneyleiskaavaehdotus.

Osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa esitettiin seuraavat kysymykset selvitetävänä.

- Mille alueille asumisen kysyntä kohdistuu ja minne tonttitarjonta kohdistetaan?
- Mihin yritystoiminta sijoittuu ja miten sen sijoittumista tuetaan ja ohjataan?
- Miten yhdyskuntarakenne saadaan eheäksi ja toimivaksi vastaamaan valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita?
- Miten Kokkolan ja sen eri osa-alueiden vetovoimaisuutta ja kilpailukykyä saadaan kasvatettua?
- Millaiseen palvelurakenteeseen kokkolalaisilla on tarve ja mihin Kokkolalla on varaa?
- Arvioitavia hankkeita ovat mm. rata- ja tieverkon kehitystarpeet.



Kuva I. Kokkolan strategisen yleiskaavan laatimisprosessi. Kuva yleiskaavan OAS:n prosessikaavion pohjalta.

Seminaareista ensimmäisessä pohdittiin väestöennusteiden vaikutusta suunnittelun lähtökohtiin ja käytiin läpi konsultin laatimat perusselvitykset. Työryhmät pohtivat väestökehitystä; infraa, logistiikkaa ja erityisalueita; elinkeinoja ja palveluita; Kanta-kaupunkia, kyliä ja maaseutua sekä seudullista Kokkolaa.

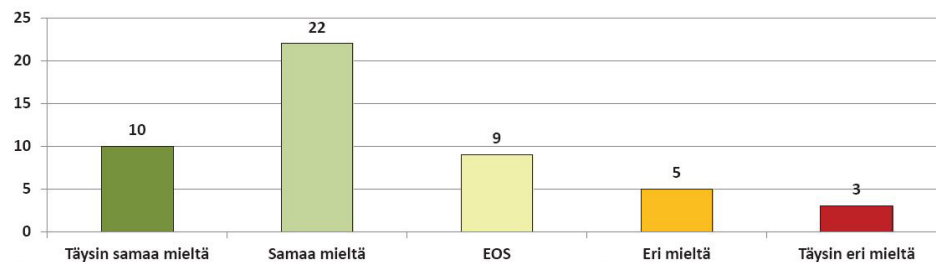
Ensimmäisessä seminaarissa keskustelu painottui maaseutuun ja seminaarin tulosten perusteella päädyttiin uuteen suunnitteluinnovaation eli laadittiin toista seminaaria varten alue- ja kyläkortit, joissa uusi Kokkola jaettiin 22 osa-alueeseen, joista 10 sijaitsi liittyneiden kuntien alueilla.

Toisessa seminaarissa käytiin työryhmissä läpi laaditut kyläkortit, jossa täydennettiin alue- ja kyläkorttien SWOT-analyysyjä ja esitettiin konkreettisia kehittämistavoitteita kaupungin eri osa-alueille.

Liite 2 sivulla 57: Ullavan entisen kunnan alueen kyläkortti.

Kolmannessa seminaarissa esiteltiin aiempien seminaarien tuloksia ja niiden pohjalta tehtiin seminaariin osallistuville tehtävistä valinnoista kysely, johon kukin vastasi itsenäisesti. Tulokset olivat osittain yllättäviä ja todennäköisesti työryhmätyöskentely olisi tuottanut eri tuloksen.

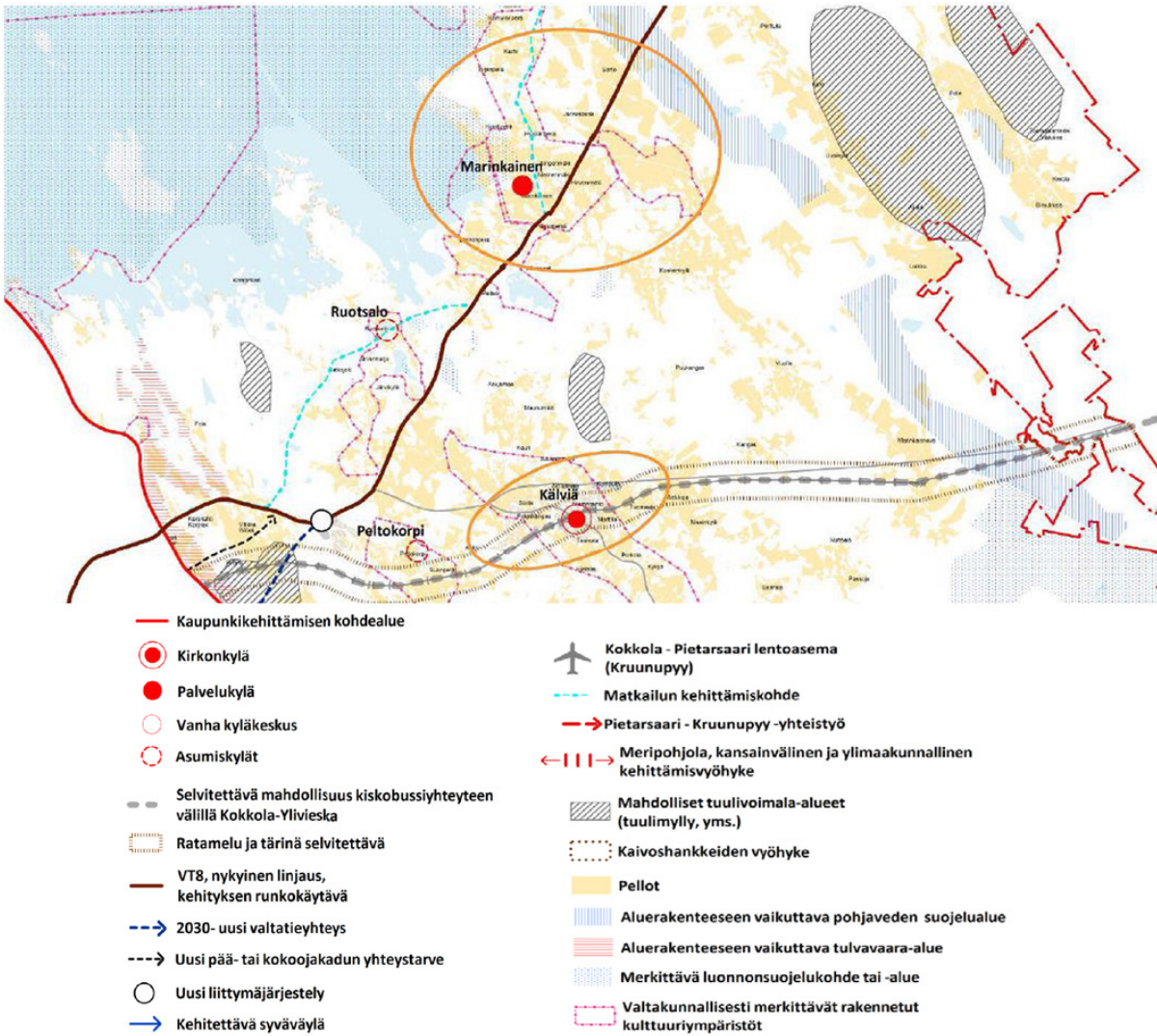
Tonttitakuuta jatketaan vaikka se edellyttäisi raakamaan pakkolunastusta



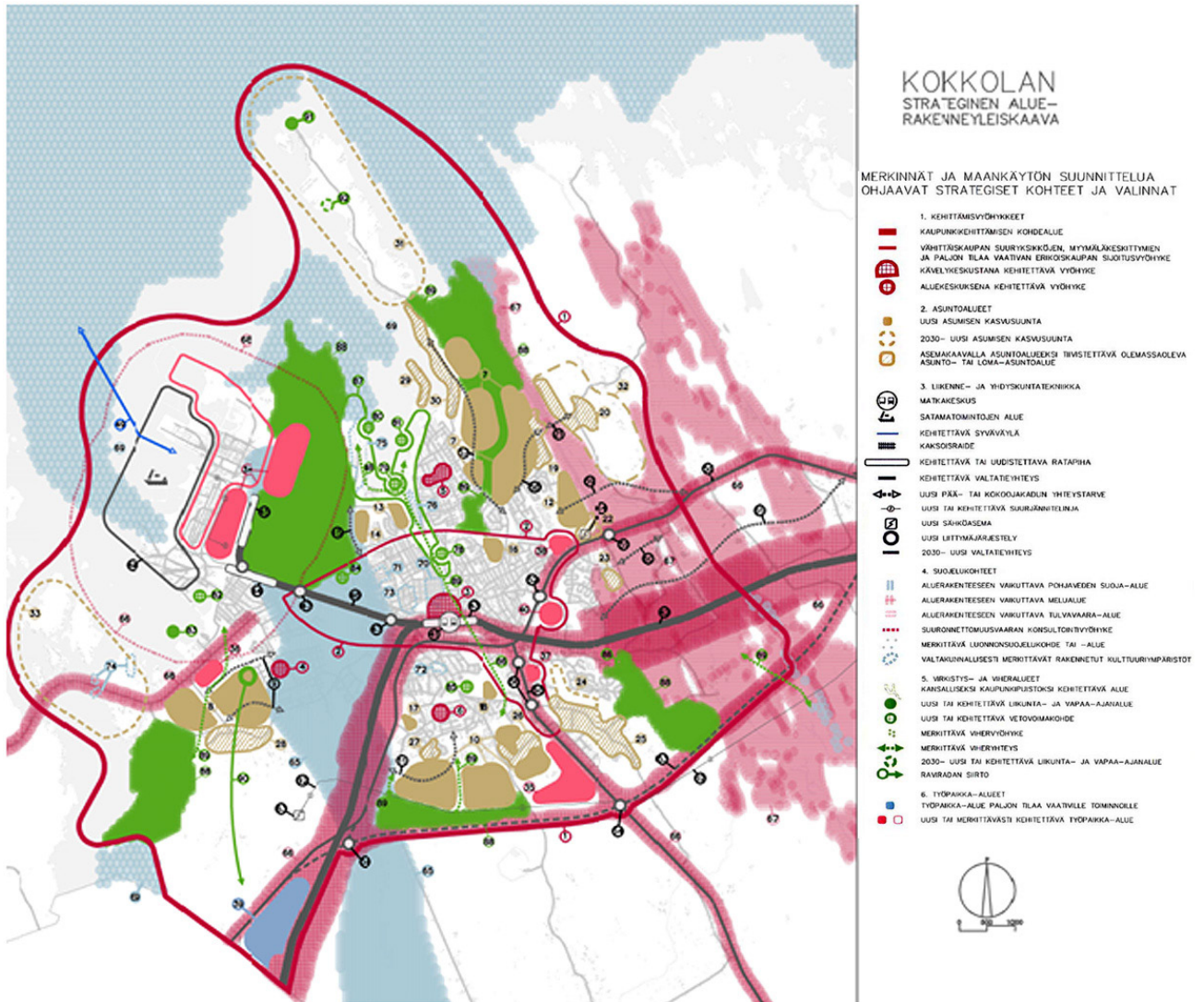
Kuva 2. Vastaustulos koskien tonttitakuun ja pakkolunastuksen suhdetta. Kuva Kokkolan kaupungin kyselyraportti

Strategisen aluerakenneyleiskaavan esittämistapa – yleiskaavaehdotus

Kokkolan strateginen aluerakenneyleiskaava jakautuu karttaesityksenä kahteen karttaan eli Kantakaupunkia käsittelevään yleiskaavakarttaan ja maaseutualueita käsittelevään karttaan.



Kuva 3. Maaseutua käsittelevä yleiskaavakartta on merkinnöiltään hyvin niukka ja strategiset kehittämistavoitteet on esitetty siihen liittyvissä kyläkorteissa, (Liite2.) Kuva Kokkolan kaupunki



Kuva 4. Kantakaupungin yleiskaavakartta puolestaan sisältää runsaat 90 strategisesti merkittävää aluerakenteen kehittämiseen liittyvää kohdetta, joiden yksityiskohtaisempi kuvaus on tehty erillisessä kohdekuvausraportissa. Ote Kantakaupungin strategisesta aluerakenneyleiskaavakartasta Kuva Kokkolan kaupunki

Kokkolan strategisen aluerakenneyleiskaavan Kantakaupungin kohdekuvausissa on kolmentasoisia strategisia valintoja ja kohteita.

Jo aiemmin tehdyt strategiset valinnat

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja vastaavat periaatepäätökset ohjaavat Kokkolan kaupungin aluerakenteen strategisia valintoja.

Vastaavasti Kokkolan kaupunki ja sen eri yhteistyötahot ovat päättäneet jo aiemmin useammasta strategisesta valinnasta, jotka ohjaavat aluerakenteen kehittämistä. Näistä useimmat liittyvät liikenneverkon kehittämiseen.

Aluerakenneyleiskaavatyön yhteydessä tehtävät strategiset valinnat

Suuri osa kohdekuvauksista on laaditun aluerakenneyleiskaavatyön yhteydessä syntyneitä kohteita ja valintoja. Näistäkin suuri osa on Kokkolan kaupungin muihin strategioihin perustuvia valintoja tai kaupungin ja eri yhteistyötahojen suunnitelmia tai selvityksiä, jotka on otettu mukaan kohdevalintoihin ohjaaman Kantakaupungin kaupunkirakenteen jatkosuunnittelua.

Tulevaisuudessa tehtäväksi tulevien valintojen mahdollistaminen

Osa kohdekuvauksista on valittu sillä perusteella, että on katsottu tarpeelliseksi varautua myös varsinaisen suunnittelujakson jälkeen toteutuviin tai tehtäviin strategisiin valintoihin.

Kohdekuvausraporttiin on siten koottu Kantakaupungin tärkeimmät kehittämissuunnitelmat ja se voidaan päivittää vastaisuudessa erillisenä raporttina valtuustokausittain.

Strateginen aluerakenneyleiskaava – jatkotoimenpiteet

Kokkolan strateginen aluerakenneyleiskaava lienee nyt laaditussa muodossaan kertaluontoinen kuntaliitokseen liittyvä yleiskaavatyö, jossa itse laatimisprosessi on ollut yhtä tärkeä kuin laaditut asiakirjat. Laatimisprosessi on ollut eri osapuolille myös oppimistapahtuma niin keskinäisen vuorovaikutuksen merkityksestä kuin myös kaupungin strategisen kehittämisen edellyttämistä tietotarpeista.

Strategisen aluerakenneyleiskaavan pohjalta laaditaan ja uusitaan nykyisten asemakaavoitettujen taajamien osayleiskaavat. Kasvaville kylille on jo vireillä kyläyleiskaavojen laatiminen, muille kylille riittänee kyläkorttien ylläpito.

Kokkolan aluerakenteen kehityksen seuraamiseksi ja ohjaustarpeiden suunnittelua varten jatkotoimenpiteinä on tarpeen laatia uusia toiminta- ja raportointitapoja:

1. Kokkolan eri osa-alueille ja kylille laaditaan perustellut väestönkehitysennusteet, jotka tarkistetaan vuosittain.
2. Kaupungin sisäistä muuttoliikettä seurataan ja tarkastellaan sen kehitystä vuosittain.
3. Laaditaan maankäyttö- ja asuntopoliittinen ohjelma, joka yhdistetään kaupungin palvelu- ja toimitilastrategiaan
4. Laadittujen kyläkorttien ylläpitoa ja kehittämistä jatketaan.
5. Kantakaupungin strategiset kohdekuvaukset päivitetään valtuustokausittain

Tampereen keskustan strateginen osayleiskaava

Keskeistä alueidenkäytön strategisen ohjaamisen kannalta:

- Kaupunkistrategia- ja yleiskaavatyö halutaan liittää aikaisempaa tiiviimmin toisiinsa. Kaupunkistrategian päivittäminen ja yleiskaavan laatiminen on käynnistetty samanaikaisesti. Työllä haetaan suuntaviivoja jo pitkälle rakennetun ja suunnitellun ympäristön ja sen toimintojen kehittämiseen.
- Yleiskaavatyön valmistelussa on haettu esille niitä keskustan kehittämisen kannalta merkittäviä teemoja, joihin halutaan keskittyä. Kaavassa on tarkoitus käsitellä vain näihin teemoihin ja alueisiin liittyviä kehittämisperiaatteita ja reunaehdoja. Painotetaan voimakkaasti strategisella tasolla pitäytymistä.
- Tampereella on jo tehty ja parhaillaan laaditaan lukuisia erilaisia keskustaan liittyviä suunnitelmia ja selvityksiä, jotka liittyvät maankäyttöön, asumiseen ja liikenteeseen. Strategisessa osayleiskaavassa haetaan ja sovitetaan yhteen näihin liittyviä sellaisia kehittämislinjauksia, joille on perusteltua saada kaavallisia oikeusvaikutuksia.

Yleiskaava kaupungin keskustan kehittämisen työkaluna

Veikko Vänskä, projektiarkkitehti, Tampereen kaupunki

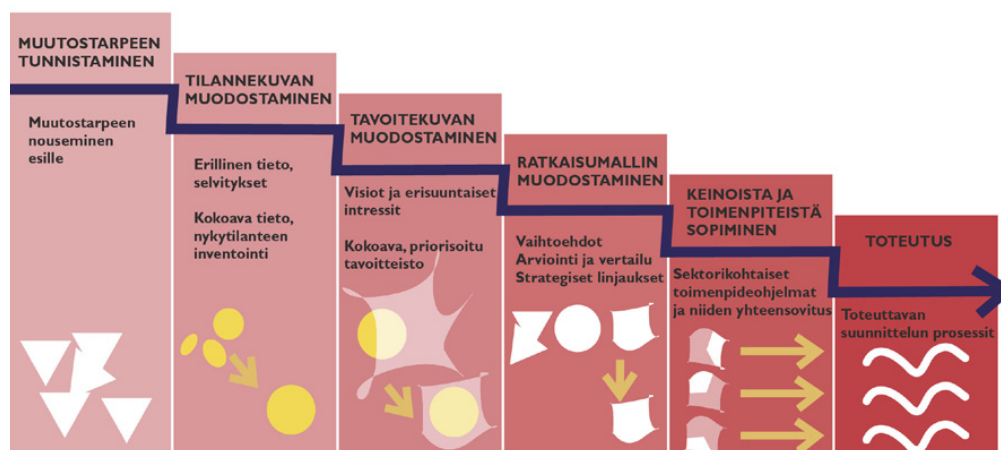
Miksi strateginen yleiskaava

Tampereella on päädytty käyttämään strategista yleiskaavaa keskustan kehittämisen keskeiset tavoitteet yhdistävänä ja vahvistavana suunnitelmana. Tavoitteena on liittää kaupunkistrategia ja yleiskaava nykyistä tiiviimmin toisiinsa. Strategian päivittämisen ja yleiskaavan laatimisen prosessit käynnistetään samanaikaisesti ja ne ruokkivat toisiaan. Yleiskaavasta on tarkoitus tehdä strategiaa tuoreeltaan toteuttava suunnitelma. Siksi sillä on määrä ohjata vain tiettyjä strategisia teemoja ja tavoitteita kohtuullisen lyhyellä aikavälillä. Keskustan kehittämisohjelma ja pian valmistuvat keskustan liikenteen suunnitelmat tarjoavat tähän hyvän pohjan. Yleiskaava pyritään saamaan nopeasti voimaan, jotta sen hyväksynyt valtuusto pääsee myös toteuttamaan sitä.

Taustaa ja tapahtumia tammikuuhun 2013 mennessä

Tampereen nykyisen kaupunkistrategian tavoitteena on kehittää keskustaa kaupunkiseudun ytimenä. Mittareiksi on asetettu keskustan kehittämisohjelman valmistuminen ja ohjelman toteutustilanne. Keskustahanke perustettiin kaupungin strategiseksi hankkeeksi vuoden 2011 alusta. Keskustahankkeen työstämä keskustan kehittämisohjelma hyväksyttiin samaan aikaan. Ohjelmassa esitetään yli 50 kehittämistä edellyttävää kohdetta, joiden suunnittelutarve vaihtelee yleiskaavasta detajisuunnitteluun.

Yleiskaavoitusohjelman mukaisesti keskustan osayleiskaavatyön valmistelu aloitettiin vuoden 2011 alussa. Keskustahanke ja kaupungin yleiskaavoitus alkoivat silloin pohtia, miten keskustan kehittämisohjelman tavoitteet ja keskustan osayleiskaava yhdistettäisiin toisiinsa. Kevään ja syksyn 2011 aikana nousi keskeiseksi kysymykseksi, miten osayleiskaavan laatimisessa näkyy kaupungin strateginen johtamisjärjestelmä. Asiasta käytiin keskusteluja kaupungin talous- ja strategiaryhmän kanssa. Laajempaa näkemystä yleiskaavoituksen strategisuudesta haettiin keskusteluissa ympäristöministeriön ja Kuntaliiton edustajien kanssa. Vuoden 2011 loppuun mennessä kaupungin virkamiespuolella vahvistui näkemys siitä, että keskustan osayleiskaavatyö liitetään kaupunkistrategian uudistamiseen vuoden 2013 alussa. Luottamusmiespuolella asiaa käsiteltiin kaupunginhallituksen suunnittelujaostossa ja yhdyskuntalautakunnassa, jotka hyväksyivät yleiskaavan työohjelman. Kaavan virallinen aloituspäätös tehtiin tammikuussa 2013.



Kuva 1. Keskustan osayleiskaavatyö on edennyt tilannekuvan muodostamisvaiheeseen Ympäristöministeriön julkaisussa "Alueidenkäytön strateginen ohjaaminen" olevassa kaaviossa.

Yleiskaavatyön yhdistäminen kaupunkistrategian uudistamiseen

Keskeinen ajatus keskustan strategisessa osayleiskaavatyössä on kaavan laatimisprosessin yhdistäminen kaupunkistrategian uudistamiseen. Strategiassa luodaan kaupungin tulevaisuuden suuntaviivoja, joita konkretisoidaan keskustassa osayleiskaavan avulla. Tavoitteena on, että kun kaupunkistrategiaa päivitetään vastaisuudessa valtuustokausittain, niin samalla otetaan tarkasteluun keskustan osayleiskaava. Todennäköisesti myös koko Tampereen kantakaupungin yleiskaavatyö yhdistetään kaupunkistrategiaprosessiin. Jatkossa keskustan osayleiskaavatyö ja kantakaupungin yleiskaavatyö saattavat nivoutua samanaikaisiksi prosesseiksi. *(Tampereella kantakaupunki tarkoittaa kaupungin hallinnollisen alueen eteläistä osaa ilman kaupunkiin 1960- ja 70-luvuilla liitettyjä Aitolahden ja Teiskon kuntia)*

Kaupunkistrategian uudistaminen on aloitettu uuden kaupunginvaltuuston työn käynnistyttyä vuoden 2013 alussa, joten keskeiset osayleiskaavan linjaukset voidaan tehdä vuoden 2013 aikana. Tarkat kohtauspisteet kaupunkistrategian uudistamisen ja strategisen osayleiskaavan välillä ovat vielä osittain avoinna. Tähän mennessä konkreettisin yhteinen ponnistus on ollut toimintaympäristön ns. megatrendejä kuvaavan aineiston työstäminen. Megatrendien kuvaus valmistui uutta kaupunginvaltuustoa varten tammikuussa 2013. Strategia- ja yleiskaavaprosessit yhdistyvät ainakin niiden tavoiteasetteluvaiheessa, eli vuoden 2013 valtuustoseminaareissa ja luottamus- henkilöiden muussa osallistumisessa. Kaupunkistrategia hyväksytään vuoden 2013 syksyllä ja strateginen osayleiskaava vuoden 2014 lopulla.



Kuva 2. Yleiskaavatyön ja kaupunkistrategian uudistamisen yhdistäminen. Kuva Tampereen kaupungin aineiston pohjalta.

Keskeisten asioiden hahmottaminen syksyllä 2012

Syksyn 2012 ja tammikuun 2013 aikana järjestettiin kolme laajaa asiantuntijaseminaaria keskustan strategisesta kehittämisestä. Seminaareihin osallistui virkamiehiä, yrityselämän toimijoita ja tapahtumien järjestäjiä, sekä edustajia yliopistoista ja valtuustoryhmistä. Seminaareissa hahmotettiin yhteistä näkemystä keskustaan nykytilasta ja sen haasteista sekä tulevaisuuden mahdollisuuksista. Asiaa työstettiin viiden pääteeman avulla, joita olivat 1) asuminen, 2) liike-elämä, asiointi ja työ, 3) liikenne ja liikkuminen, 4) viherverkko ja tapahtumat sekä 5) rakentaminen. Asiantuntijaseminaarien tuloksista on työstetty raportti, joka on kaupunginvaltuuston käytettävissä, kun se laatii uutta kaupunkistrategiaa. Asiantuntijaseminaarit voivat siten antaa syötteitä kaupunkistrategian uudistamiseen. Tämän lisäksi keskustasta on laadittu kaupunkistrategian uudistamista varten tiivis raportti, jossa keskustan nykytilaa ja merkitystä on kuvattu karttojen ja tilastojen avulla.



Miten pysytään strategisella tasolla



Vasemmalla on kuva keskustan kehittämisohjelman pääpiirteistä ja oikealla ote keskustan osayleiskaavasta vuodelta 1995. Yleiskaavakartta tulee olemaan todennäköisesti yksityiskohtaisempi kuin vasemmassa kuvassa esitetty kartta mutta tarkkuudeltaan lähempänä vasemman kuin oikean puoleista karttaa. Tämän esitystapaesimerkin toivotaan ohjaavan ajattelua strategiselle tasolle. Pysymistä tällä tasolla helpottaa myös se, että kaavassa keskitytään vain muutamaankin keskeiseen teemaan.

Tampereen keskustaan on tehty jo lukuisia selvityksiä ja suunnitelmia, jotka palvelevat osayleiskaavatyötä. Keskittyminen muutamaa ohjaustavoitteen teemaan rajaa selvitysten määrää. Toisaalta jokaisen teeman sisällä on paljon mahdollisia ratkaistavia asioita. Työn kuluessa nousee todennäköisesti esille sellaisia selvitystarpeita, joita ei osata ennakoida. Ennen kaavatyön virallista käynnistämistä ennakkointia on tehty esimerkiksi julkisen keskustelun perustella. Yksi tämän takia käynnistetty selvitys on keskustan korkean rakentamisen selvitys. Toistaiseksi ei tiedetä, halutaanko osayleiskaavan avulla ohjata keskustan korkeaa rakentamista, mutta koska korkea rakentaminen on ollut vahvasti esillä myös Tampereella muutaman viimeisen vuoden aikana, on asiaa kuitenkin haluttu selvittää jo tässä vaiheessa. Mikäli asiaa ei ohjata osayleiskaavalla, on selvitys kuitenkin käytettävissä muussa keskustan suunnittelussa.

Helsingin yleiskaava

Keskeistä alueidenkäytön strategisen ohjaamisen kannalta:

- Organisaation suuri koko asettaa haasteita alueidenkäytön strategiselle ohjaukselle. Toimijoita sekä erilaisia osastrategioita ja ohjelmia on paljon. Myös koko Helsingin seudun kokonaisuus on otettava huomioon suunnittelussa ja yhteistyön tekemisen tavoissa.
- Uusi yleiskaava laaditaan siten, että se mahdollistaa nykyisen ydinkaupungin kehittämisen kuntarajoista riippumatta ja kaavaprosessi nivoutuu yhteen koko Helsingin seudulla tekeillä olevien tai käynnistettävien suunnitteluprosessien kanssa. Erityisesti pääkaupunkiseudun muiden kuntien kanssa tehdään tiivistä yhteistyötä koko kaavatyön ajan. Mukana on myös vahva kansainvälinen ulottuvuus.
- Maankäytön ja liikenteen yhteensovittaminen ja kestävä yhdyskuntarakenne ovat yleiskaavatyön keskeisinä lähtökohtina. Seudullisilla liikennejärjestelmillä ja erityisesti raideliikenteellä on merkittävä rooli.
- Uuteen yleiskaavaan tulee liittymään myös toteuttamisohjelma. Prosessissa pyritään mahdollisimman moniääniseen vuorovaikutukseen.

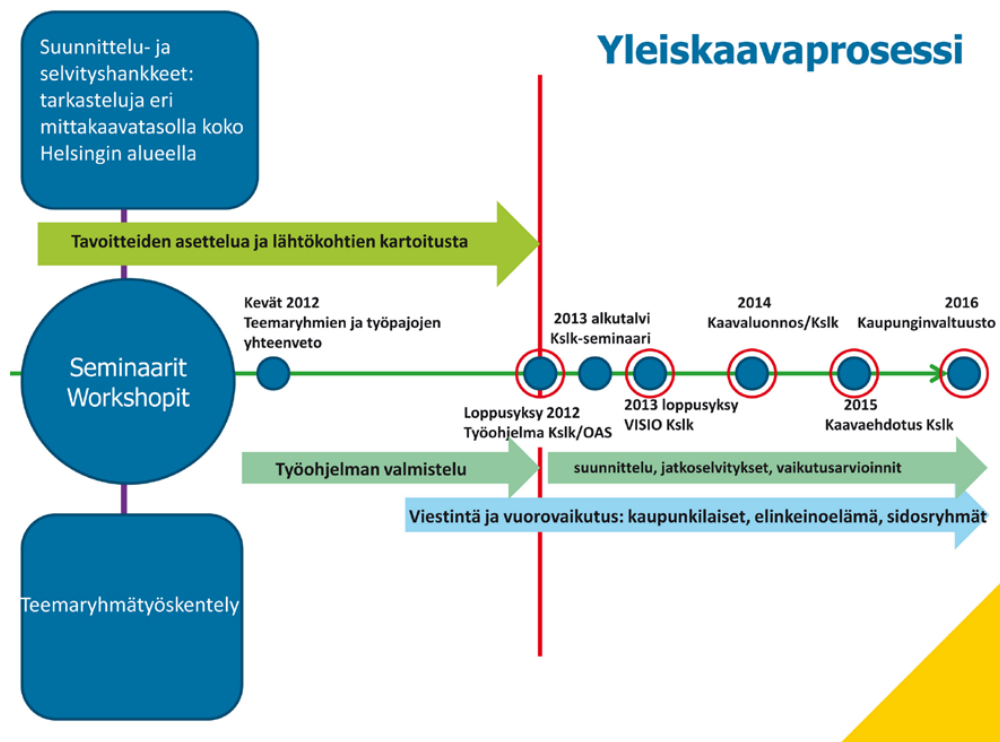
Helsingin yleiskaava strategisena suunnitteluna

Rikhard Manninen, yleiskaavapäällikkö, Helsingin kaupunki

Helsinki on valtakunnan mitassa suuri kaupunki. Tämä tarkoittaa myös suurta kaupunkiorganisaatiota toimijoineen ja tavoitteineen, mikä asettaa haasteita strategiseen suunnitteluun ja maankäytön suunnitteluun sen osana. On seurattava aktiivisesti kaupunkitasolla käytävää strategiakeskustelua, oltava tietoinen muiden toimijoiden tavoitteista ja tehtävä aktiivisesti yhteistyötä hyvin laajan sidosryhmäjoukon kanssa.

Kaupunki laati valtuustokaudelle 2009–2012 ensimmäistä kertaa koko kaupungin toimintaa ohjaavan valtuustostrategian, johon kaupunginvaltuusto on sitoutunut ja jonka toteuttamista on seurattu ja arvioitu. Uutta valtuustostrategiaa valmistellaan paraikaa seuraavalle valtuustokaudelle 2013–2016. Hallintokunnat ja toimialat laativat lisäksi omia osastrategioitaan ja ohjelmiaan.

Valtuustostrategian ohella yleiskaavoituksen kannalta keskeinen strateginen asiakirja on Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteuttamisohjelma. Syksyllä 2012 valtuustossa hyväksytyssä uudessa AM-ohjelmassa todetaan: ”valtuustokaudella 2013–2016 laaditaan uusi yleiskaava, jonka tavoitteena on riittävä asuntotuotanto, tiivistyvä yhdyskuntarakenne ja vetovoimainen keskusta sekä elinvoimaiset aluekeskukset. Kaava mahdollistaa asuntorakentamisen niin, että liikkuminen tukeutuu tehokkaasti nykyiseen ja tulevaisuuden joukkoliikenneverkkoon.”



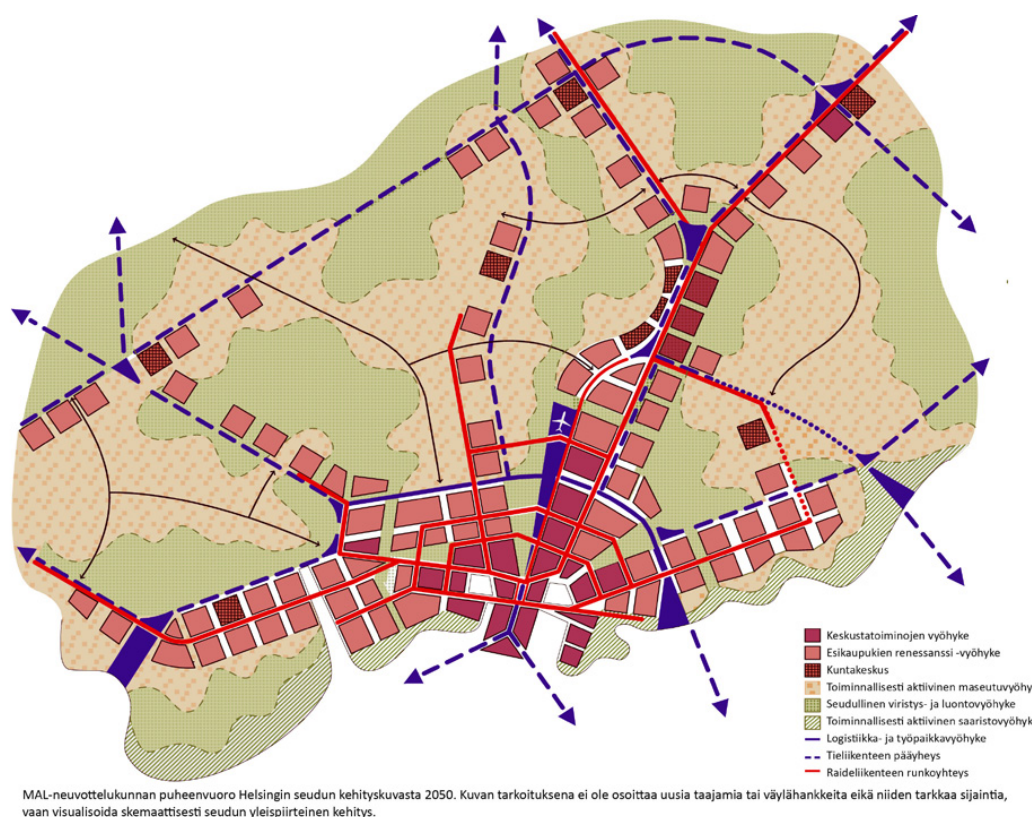
Kuva 1. Yleiskaavaprosessi. Kuva Helsingin kaupunki

Helsingin seudun kaupungistumiskehityksessä on siirrytty metropolivaiheeseen. Tämä tuo yleiskaavoitukseen erottamattomasti mukaan seudullisen ulottuvuuden, joka on huomioitava kaikissa suunnitteluratkaisuissa ja yhteistyön tekemisen tavoissa. Suunnittelun lähtökohtana tulee olla nykyisistä kuntarajoista riippumaton, toimiva yhdyskuntarakenne. Elinvoimaisen yhdyskuntarakenteen tulee muodostaa fyysinen, toiminnallinen ja taloudellinen kokonaisuus, joka luo kustannustehokkaasti edellytyksiä tuottavuuden paranemiselle, taloudelliselle kasvulle ja alueellisten sosioekonomisten erojen tasoittumiselle kuntarajoista riippumatta.

Helsingin tavoitteena on aloittaa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen pääkaupunkiseudun yhteisen yleiskaavan laadinta seudun vetovoiman ja kilpailukykyyn vahvistamiseksi. Lisäksi Helsinki on sitoutunut vahvasti maankäytön, asumisen ja liikenteen MAL -aiesopimuksen toteuttamiseen ja edellyttää, että eri osapuolet (valtio ja muut Helsingin seudun kunnat) toimivat samoin.

Kuntarakennemuutostuskeskustelu ja seudullinen kehitys ovat edenneet vaiheeseen, jossa Helsingillä seudun ydinkaupunkina on tarvetta ja velvollisuus muodostaa kanta hallinnollisten rajojensa maankäyttöön muu pääkaupunkiseutua huomioon ottaen ja yhteistyössä siten, että uusi yleiskaava tukee koko seudun kehitystä ja voi toimia kuntarajoista riippumatta maankäyttöratkaisujen tukena omaa hallinnollista aluetta laajempaanakin.

Helsingin seudulla on tekeillä tai juuri tehty erilaisia suunnitelmia sekä kehityskuvatoita, kuten Helsingin seudun 14 kunnan yhteinen kehityskuva, uusi Helsingin seudun liikennejärjestelmätyö (HLJ) ja meneillään oleva maakuntakaavatyö. Maankäyttösuunnitelman laatiminen koko Helsingin seudulle (14 kuntaa) on käynnistymässä. Uusi yleiskaava laaditaan siten, että se mahdollistaa nykyisen ydinkaupungin kehittämisen kuntarajoista riippumatta ja kaavaprosessi nivoutuu yhteen koko Helsingin seudulla tekeillä olevien tai käynnistettävien suunnitteluprosessien kanssa. Erityisesti pääkaupunkiseudun muiden kuntien kanssa tehdään tiivistä yhteistyötä koko kaavatöiden ajan.



Kuva 2. Kuva julkaisusta Helsingin seudun kehityskuva 2050 "Rajaton metropoli", MAL-neuvottelukunnan puheenvuoro

Helsingin yleiskaavoituksessa strategisuus tarkoittaa myös sitä, että mukana on vahva kansainvälinen ulottuvuus. Seutu toimijana kilpailee ja tekee yhteistyötä muiden kaupunkiseutujen kanssa globaalisti. Keskeisessä osassa Helsingin kilpailukyvyssä on paitsi kaupungin sisäinen myös kaupungin ulkoinen saavutettavuus. Vaikuttajien, ihmisten ja tavaravirtojen tulee päästä kohtaamaan kansainvälisesti. Tämä tarkoittaa kansainvälisen saavutettavuuden pitkäjänteistä kehittämistä. Saavutettavuus koostuu pitkän matkan liikenneyhteyksistä, näiden solmukohtien liittymisestä kaupungin sisäiseen toimintaan ja kansainvälisen toiminnan palveluista kaupungissa. Edellä mainittuja voidaan tarkastella erikseen sekä ihmisten että tavaroiden näkökulmasta.

Aiempien yleiskaavojen strategisia tavoitteita

Yleiskaava on Helsingissä laadittu noin 2–3 valtuustokauden välein. Maankäyttö- ja rakennuslaki edellyttää, että yleiskaava on ajan tasalla. Toimintaympäristön muuttuminen luo tarpeen tarkistaa valtuuston kanta maankäyttöön ja liikenneverkkoon määräajoin. Voimassa oleva yleiskaava, Helsingin yleiskaava 2002, on kautta aikojen Helsingin ensimmäinen oikeusvaikutteinen yleiskaava. Se on tullut voimaan 7.11.2006 lukuun ottamatta Malmin lentokentän aluetta.

Paitsi, että yleiskaava määrittelee maankäytön ja liikenteen pääsuuntaviivat, on sillä Helsingissä ollut aina yksi strateginen tavoite ylitse muiden. Yleiskaava 2002 mahdollisti satamalta vapautuvien alueiden muuttamisen asuinkäyttöön. Yleiskaava 1992 loi tälle pohjan osoittamalla paikan uudelle tavarasatamalle Vuosaareen. Yleiskaavaa 1992 edelsi Esikaupunkialueiden yleiskaava ja Kantakaupungin yleiskaava. Kantakaupungin yleiskaavan tavoitteena oli estää ns. "piilokonttoristuminen", eli

asuntojen muuttaminen kiihtyvällä vauhdilla toimistokäyttöön sekä kantakaupungin vanhan rakennuskannan suojelu.

Näitä niin sanottuja vaihekaavoja edelsi Yleiskaava 1970, jonka keskeisenä tavoitteena oli saavuttaa 600 000 asukkaan väkiluku tehostamalla maankäyttöä nauhamaisesti erityisesti raideliikenneväylien varten. Yleiskaavan 1960 merkittävä teema oli alueliitosten (1946–1960) jälkeen löytää asuntorakentamisen paikkoja maassamuuton synnyttämän asuntopulan vaivaamaan pääkaupunkiin. Tästä seurasi sen aikaisten ihanteiden mukaisten laajojen metsäkaupunkien syntyminen ja aluerakentamisprojektien edellytysten varmistaminen. Teemallisesti merkittäviä olivat myös Kamppi-Töölönlahti-osayleiskaava, missä saatiin ratkaistua kaupungin keskeisimmän alueen tulevaisuus, ja Helsingin saariston ja merialueiden osayleiskaava.

Uusi yleiskaava

Helsingin uuden yleiskaavan laatiminen on käynnistynyt vuonna 2012. Suunnittelualueena on koko kaupunki poisluettuna Östersundomin alue, jonne laaditaan parhaillaan kuntien yhteistä yleiskaavaa.

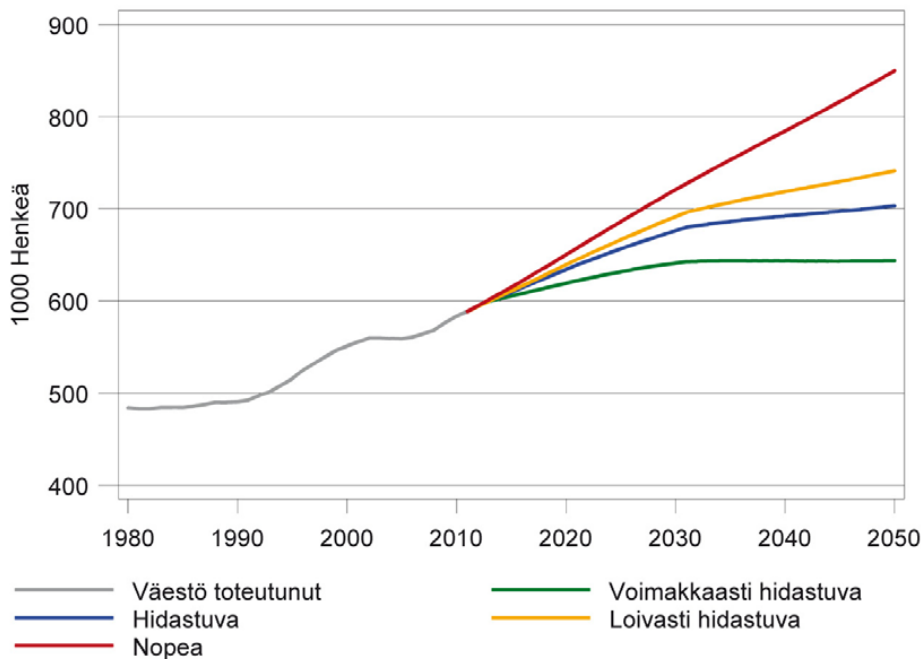
Uuden yleiskaavan tärkeimpänä tavoitteena on mahdollistaa kaupunkilaisille jatkossakin hyvän kaupunkielämän puitteet ja yrittämiselle vahva perusta tiivistyvän, kestävän, joukkoliikenteeseen tukeutuvan kaupunkirakentamisen keinoin ja Helsingin erityispiirteet säilyttäen. Yleiskaavatyö lähtee tarpeesta sovittaa liikenne ja maankäyttö entistä tiiviimmin toisiinsa. Seudullisella liikennejärjestelmällä, erityisesti raideliikenneverkostolla tulee olemaan suuri rooli. Ilmastomuutos ja kaupunkien kyky sopeutua siihen sekä energiakysymykset ovat niin ikään keskeisessä asemassa. Teknisen infrastruktuurin osalta on kysymys yhdyskunnan huoltovarmuuden turvaamisesta. Sopeutuminen nopeasti muuttuviin taloudellisiin olosuhteisiin ja paineisiin on viime aikoina korostunut.

Väestönkasvu seudulla edellyttää kaupunkirakenteen tiivistämistä koko seudulla ja varsinkin sen ydinalueella Helsingissä. Yleiskaava 2002 asumisen kaavavaranto alkaa olla loppumassa. Asemakaavoitusmahdollisuuksia satamalta vapautuneiden nykyisten projektialueiden kaavoittamisen jälkeen löytyy Helsingissä enää vähän, ja ne ovat vaikeammin kaavoitettavaa sekä osin hitaasti toteutuvaa täydennysrakentamista. Östersundomin alueen kaavoittaminen vastaa asuntotarpeeseen osin paikallisesti ja lyhyen ajan.

Väestörakenne on muuttunut ja muuttumassa. Maahanmuutto lisääntyy. Tulevaisuudessa ilmastopakolaisuus voi olla uusi väestönkasvua lisäävä tekijä, jota ei pystytä vielä tarkasti ennustamaan. Muutto kaupunkiin näyttää jatkuvan kaikkialla. Väestönkasvu ja väestörakenteen monipuolisuus edellyttävät riittävää ja kohtuuhintaista asuntotuotantoa. Kaupungin tasapainoiselle kehittämiselle tulee luoda edellytykset ja ehkäistä siten alueiden eriarvoistumista. Liikenteen kasvusta johtuva liikenteen haittavaikutusten lisääntyminen, kuten melulle altistumisen lisääntyminen tulee pysäyttää.

Yleiskaavatyön pohjaksi on laadittu uusi väestöennuste (Helsingin kaupungin tietokeskus ja Kaupunkitutkimus TA, 2012). Väestöennuste pohjaa neljään skenaarioon: voimakkaasti hidastuva, hidastuva ja loivasti hidastuva sekä nopea kasvu. Nopean kasvun käyrän mukaan Helsingin seudun väestö kasvaa 600 000 henkilöllä vuoteen 2050 mennessä, josta Helsingin hallinnollisten rajojen sisällä kasvua on 265 000 henkilöä. Tämä tarkoittaa, että väestöennusteen toteuttamiseksi vuoteen 2050 mennessä Helsingin alueelta tulee löytää asuntorakentamisen mahdollisuuksia noin 18 milj. k-m² verran, mikä vastaa noin 190 000 uutta asuntoa. Edellisellä 40 vuoden jaksolla Helsinkiin rakennettiin lähes 14 milj.k-m², vastaten noin 160 000 asuntoa. Väestönkasvun määrällä on vaikutus huoltosuhteeseen pitkällä aikavälillä. Nopeamman kasvun toteutuessa suurempi osa väestöstä on työssäkäyviä.

Helsingin väestö 1980–2012 ja projektiovaihtoehdot 2012–2050



Kuva 3. Helsingin väestökehityksen vaihtoehdot vuoteen 2050 mennessä.
Kuva Kaupunkitutkimus TA

Nykyisten kaavojen mukainen asumisen asema- ja yleiskaavavaranto riittänee tarkastelun perusteella laskennallisesti vuoteen 2030. Vajaat puolet tästä noin 8,2 milj. k-m²:n kaavavarannosta on tulevassa Östersundomin yleiskaavassa ja suurin osa lopusta muilla nykyisillä projektialueilla. On mahdollista, että vanhan Helsingin alueen yleiskaavavarannon loppuessa Östersundomin pääosin pientaloista koostuva tarjonta jakaantuu niin pitkälle jaksolle, että sen vuosituotanto ei riitä korvaamaan vähentynyttä tarjontaa muualla kaupungissa. Tällöin uuden yleiskaavan tulee kyetä synnyttämään merkittävää asemakaavatarjontaa tavoitearvioista riippuen jo ennen vuotta 2020. Myös kaupungin tasapainoisen kehityksen varmistamiseksi riittävä kaavavaranto tulee varmistaa muuallakin kuin Östersundomissa. Vuoteen 2050 mennessä tulisi väestöennusteen näkökulmasta asemakaavoittaa nykyisen ja Östersundomin kaavavarannon lisäksi yhteensä noin 9 milj. k-m², mikäli asutuskysynnän oletetaan pysyvän suhteellisen vakaana. Jos lisäksi halutaan rauhoittaa hintakehitystä ja pysyä mukana muun Suomen asumistason kehityksessä, voidaan uutta kerrosalaa tarvita useita miljoonia neliömetrejä enemmän.

Koko globaali toimintaympäristö on muuttunut. Ilmastonmuutoksen hillintä ja samanaikainen ilmastonmuutokseen sopeutuminen ovat merkittäviä toimintaympäristöä muokkaavia tekijöitä uuden yleiskaavan aikajänteellä. Ne pakottavat kaupungit ja yhdyskunnat pohtimaan kestävästä yhdyskuntarakennetta kaikkialla maailmassa. Päätettyjen päästövähennystavoitteiden mukaan Helsingin kaupungin päästöt on saatava selvästi laskevalle uralle vuoden 2020 jälkeen. Talouden kehitys ja elinkeinoelämän muutokset vaikuttavat pääkaupunkiseudun houkuttelevuuteen ja heijastuvat yritysten sijoittumiseen ja tilatarpeisiin. Useilla Helsingin yritysalueilla on paineita muuttua joko kokonaan tai osittain asumiseen. Tämä ei kaupungin monipuolisen kehityksen ja kaupungin talouden kannalta ole aina toivottavaa. Yleiskaavassa on mahdollista näyttää kaupungin vahva tahtotila yritysalueidensa kehittämiseen.

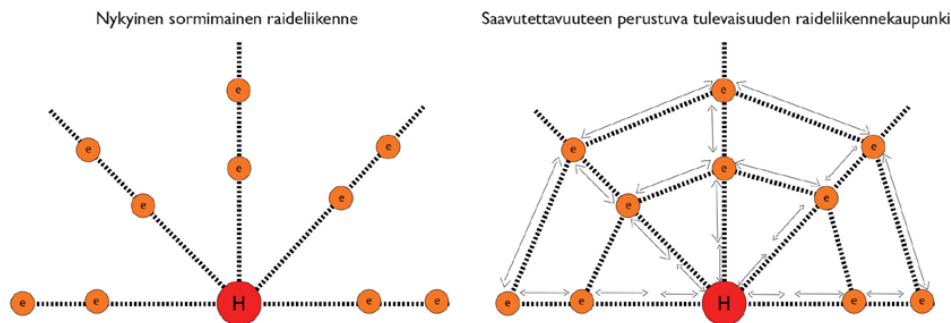
Yleiskaavan rakenne

Uusi yleiskaava koostuu kolmesta osiosta: visiosta 2050, yleiskaavakartasta selostukseen ja selventävine materiaaleineen sekä toteuttamishjelmasta.

Maankäytön visio, eräänlainen kehityskuva on pitkän aikavälin tavoittila 2050. Yleiskaava ei voi olla vain nykytilanteen toteava, vaan sen on otettava kantaa pitkän tähtäimen kehityskulkuun, vaikka se samalla perustelee ja antaa suuntaa myös lyhyellä aikavälillä tapahtuville muutoksille.

Tavoitevuosi on asetettu vuoteen 2050 saakka, koska aikajänne yleiskaavasta asemakaavoituksen kautta rakennusten valmistumiseen isoilla projektikonaisuuksilla on helpostikin 30-40 vuotta. Yleiskaava kuitenkin ohjaa asemakaavoitusta lyhyemmällä aikajänteellä, kunnes on tarpeen laatia jälleen uusi yleiskaava.

Visiotyön rungoksi on noussut ajatus raideliikenteen verkostokaupungista ja laajenevasta vahvasta pääkeskuksesta - kantakaupungista.



Kuva 4. Sormimaisesta kohti verkostomaista raideliikennettä. Kuva julkaisusta Helsingin yleiskaavan lähtökohdat ja työohjelma.

Seudullinen tarkastelu ja seudullinen verkosto on osa visiotyöskentelyä, lisäksi visiotyössä on kansainvälinen ulottuvuus. Visiotyössä huomioidaan ne erityispiirteet, joilla Helsinki pystyy kilpailemaan kansainvälisten suurkaupunkien joukossa. Kevään 2012 virkamiestyöryhmien sekä workshoppien työskentely on käynnistänyt visiotyötä, jota jatketaan vuorovaikutuksessa kaupunkilaisten ja sidosryhmien kanssa siten, että visio tuodaan kaupunkisuunnittelulautakunnan käsittelyyn syksyllä 2013.

Kaavakartta kaavaselostuksineen ja täydentävine materiaaleineen on oikeusvaltteinen asiakirja, joka ohjaa asemakaavoitusta lyhyemmällä aikavälillä, arviolta 2018-2030. Kaavan rakenne ja tarkkuus määräytyy viime kädessä sen mukaan, mitä asioita on tarpeen määrätä tässä kaavassa ja mitkä asiat puolestaan vaativat joustovaraa.

Yleiskaava tarvitsee myös toteutusohjelman, jossa tarkemmin selostetaan aikataulu ja miten tavoitteisiin päästään, mitkä alueet ovat ensisijaisia asemakaavoituskohteita (toteuttamisyjärjestys). Ajatuksena on, että strategisesti tärkeimmät kohteet asemakaavoitetaan ensin. Paikkatietomenetelmien käyttäminen on osa yleiskaavatyötä. Toteuttamishjelma voi olla myös paikkatietona kartassa.

Suunnittelua tukevat uudet työkalut

Kaupunkisuunnitteluvirastossa kehitettyä kaavoituksen arviointi- ja seurantatyökalua (KARVI) ollaan laajentamassa yhteistyössä pääkaupunkiseudun kuntien kanssa palvelemaan myös suunnittelua. Tällä hetkellä Espoon ja Vantaan maankäytön painealueet on yhdistetty yhteiselle karttapohjalle yhteneväisin arviointikriteerein. Kartalla on nähtävissä kuinka hyvin kaupunkirakenteen muutokset edesauttavat julkisen liikenteen saavutettavuutta ja samalla epäjatkuvuuskohdat rakenteessa tulevat esiin.

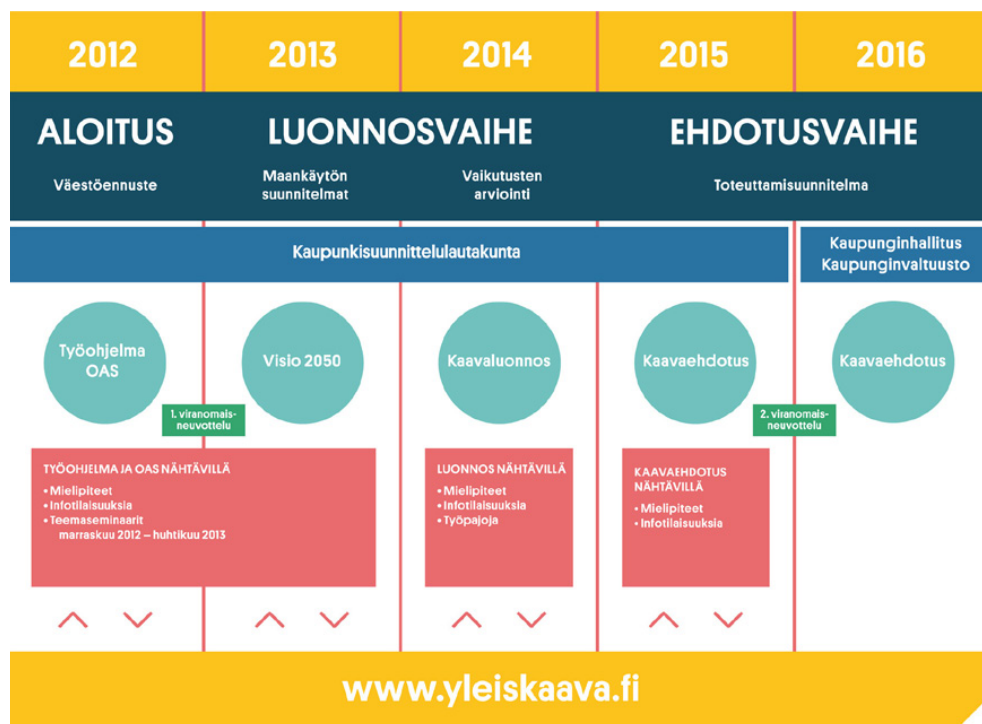
Helsinki on samanaikaisesti yleiskaavaprosessin kanssa kehittämässä kaavoituksen ekotehokkuuden arviointityökalua yhdessä 13:n muun kaupungin sekä alan keskeisten tutkimuslaitosten kanssa (VTT, SYKE, Aalto-yliopisto). Helsinki on jo aiemmin kehittänyt ja käyttänyt tämän tyyppistä työkalua VTT:n kanssa yhteistyössä (HEKO). Arviointityökalusta on käyttökokemuksia osayleiskaavatasoisten suunnitelmien

Viestintä ja vuorovaikutus

Yleiskaavan viestinnän ja vuorovaikutuksen keskeisenä tavoitteena on kaupungin tulevaisuudesta käytävän keskustelun herättäminen ja tukeminen. Onnistuneella viestinnällä voidaan lisätä kaavoitusprosessia koskevaa ymmärrystä, havainnollistaa kaupungin kehitykseen vaikuttavia muutosvoimia, aktivoida kaupunkilaisia ja eri sidosryhmiä osallistumaan prosessiin ja tuomaan sitä kautta myös sisällöllistä panosta kaavatyöhön.

Perinteinen viranomaisviestintä ei riitä tämän kaltaisessa hankkeessa. Yleiskaavaprosessissa on tärkeää osallistaa mahdollisimman iso määrä helsinkiläisiä ja pyrkiä synnyttämään moniäänistä ja jopa rönsyilevää keskustelua. Tämä tarvitsee toteutukseen myös markkinoinnillisia panostuksia. Yleiskaavalle on suunniteltu oma ilme, jota käytetään hankkeen viestinnässä. Tämä ilme näkyy esimerkiksi verkkosivuilla www.yleiskaava.fi/, markkinointiaineistoissa, julisteissa, mahdollisesti joissakin julkaisuissa ja kartoissa.

Yleiskaavaprosessin aikataulu



Kuva 5. Kuva Helsingin kaupunki

Kaavan visiotyö tehdään vuoden 2013 aikana. Kaavaluonnos valmistellaan kaupunkisuunnittelulautakunnan käsittelyyn 2014 ja kaavaehdotuksen on tarkoitus valmistua 2015 siten, että työnsä 2013 aloittava uusi kaupunginvaltuusto voi sen hyväksyä viimeistään vuonna 2016.

Uuden Oulun yleiskaava

Keskeistä alueidenkäytön strategisen ohjaamisen kannalta:

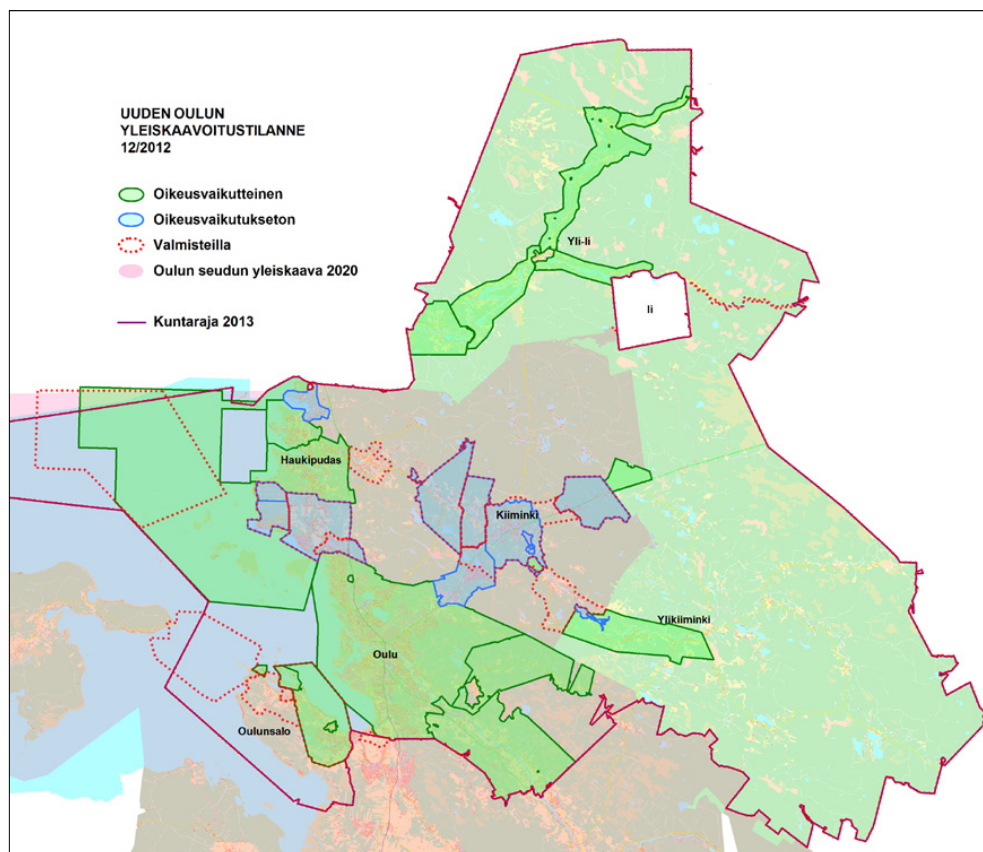
- Yleiskaava toimii laajan kuntaliitoksen (5 kuntaa) yhteen kasvamisen ja oppimisen prosessina, jonka kuluessa muodostetaan yhteinen näkemys alueen kehittämisestä. Yleiskaava tulee ohjaamaan tarkempaa suunnittelua ja alueiden kehittämistä.
- Kuntaliitostilanteessa siirtymäaika liitoksesta päättämisen ja käytännön yhdistymisen välillä on hyvin työllistävä asioiden valmistelun, käsittelyn ja päätöksenteon kannalta. Tämä on syytä ottaa huomioon, kun valmistellaan laajoja yleiskaava-hankkeita. Kuntien suunnittelu- ja päätöksentekokulttuurit ovat erilaisia. Myös yhteisen kielen löytäminen vaatii oman aikansa.
- Kuntien erilaisen maankäyttöpolitiikan yhteensovittaminen on haasteellista. Asioista on käytävä keskustelua mahdollisimman konkreettisella tasolla. Tarvitaan esimerkiksi monenlaisia paikkatietoanalyysijä, vyöhyketarkasteluja, skenaariotyöskentelyä ja näkemyksiä palveluiden järjestämistavoista. Asioista ei voi vain puhua yleisellä tasolla. Tarvitaan tiedon ja erilaisten aineistojen yhdistämistä keskustelua tukemaan.

Uuden Oulun yleiskaavalla yhdyskuntarakenne hallintaan

Paula Paajanen, yleiskaavapäällikkö ja Paula Korkala, yleiskaavasuunnittelija, Oulun kaupunki

Uusi Oulu syntyi vuoden 2013 alussa. Uuden kunnan maankäytön ohjaamiseksi on päätetty laatia Uuden Oulun strateginen yleiskaava. Sen alue kattaa vuoden 2013 alusta muodostuvan uuden Oulun kokonaisuudessaan käsittäen entisen Haukiputaan, Kiimingin, Oulunsalon ja Yli-Iin kuntien sekä Oulun kaupungin alueet. Uuden Oulun yleiskaavan laatiminen on myös oppimisen ja yhteen kasvamisen prosessi, jonka kuluessa opitaan tuntemaan laaja alue ja sen osien erityispiirteet ja muodostetaan yhteinen näkemys alueen kehittämisestä.

Ensimmäinen maankäytön ohjaamisen yhteinen haaste oli uuden Oulun maankäytön toteuttamisohjelman (Mato 2012–2016) laatiminen, jonka yhdistymishallitus hyväksyi vuoden 2011 lopussa.



Kuva 1. Uuden Oulun yleiskaavoitustilanne. Kuva Oulun kaupunki

Yhdistämissopimuksessa uuden Oulun visioksi on kirjattu: Uusi Oulu on pohjoisen kumppanuusverkoston menestyvä keskus. Se on elinvoimaltaan ja toimintakyvyltään vahva sekä alueeltaan moni-ilmeinen, viihtyisä ja houkutteleva kestävä kehityksen verkostokaupunki. Lisäksi yhdistymiselle on linjattu mm. seuraavat tavoitteet: elinvoiman ja toimintakyvyn vahvistaminen, vahvan verkosto-Oulun rakentaminen sekä kuntarakenteen, palvelurakenteen ja palveluiden kehittäminen.

Monitasoinen valmistelu muutosvaiheessa

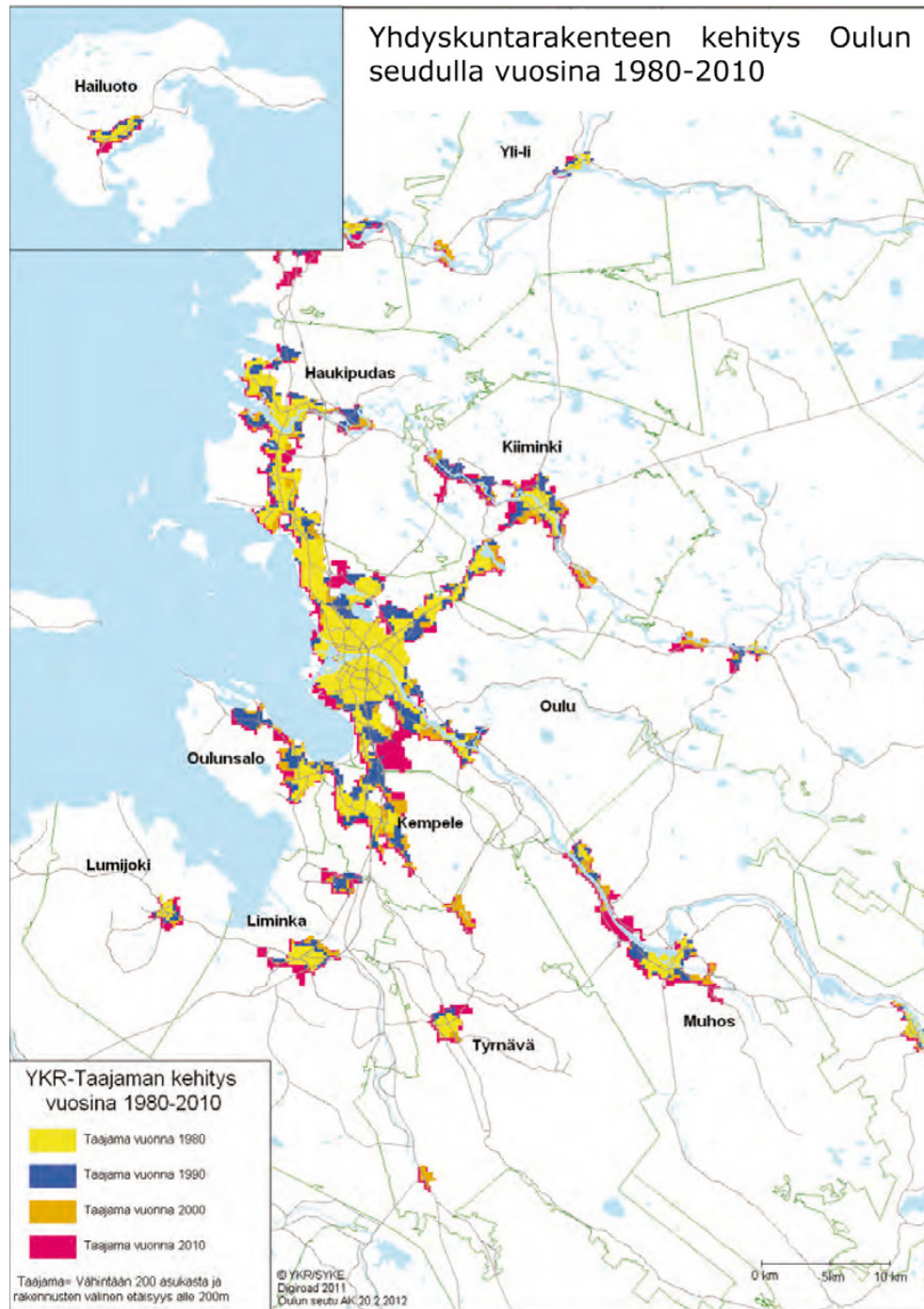
Yleiskaavan käynnistämistä ja tavoitteiden muodostamista on valmisteltu siirtymävaiheessa erittäin laajalla joukolla ja monella tasolla. Käytännön valmistelutyötä on tehnyt kaupungin yhdyskunta- ja ympäristöpalveluista koottu asiantuntijaryhmä käyttäen apuna mm. työhön kutsuttua asiantuntijapaneelia. Työtä on ohjannut kuntien luottamushenkilöistä muodostuva elinvoimaisuustoimikunta, joka on yksi yhdistymishallituksen alaisista toimikunnista. Kuntien keskinäisen palvelujen järjestämissopimuksen mukaan Oulun kaupunginhallitus hyväksyi 8.10.2012 yleiskaavan tavoiteraportin. Tätä ennen tavoitteet olivat olleet käsittelyssä ja hyväksyttävänä sekä elinvoimaisuustoimikunnassa että yhdistymishallituksessa.

Nykyinen yhdyskuntarakenne

Uuden Oulun yhdyskuntarakenne on monimuotoinen, käsittäen tiiviin keskustan, laajan kaupunkialueen, siihen liittyviä taajama-alueita sekä monipuolisen maaseudun. Alue on laaja (3 889 km²) ja heterogeeninen ja asukkaiden odotukset liitostilanteessa suuria, mutta usein erisuuntaisia.

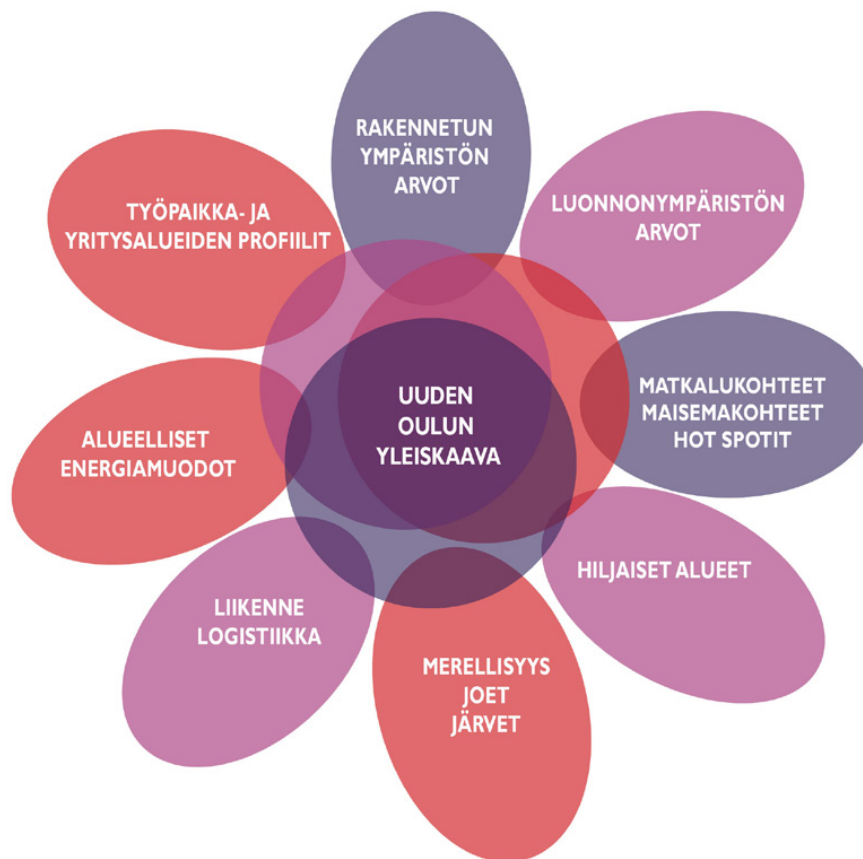
Yhteiselle maankäytön suunnittelulle on Oulun seudulla jo perinteitä. Oulu, Haukipudas, Kiiminki ja Oulunsalo olivat mukana Oulun seudun yhteisessä yleiskaavassa, mutta Yli-Ii ja jo aiemmin Ouluun liittynyt Ylikiiminki eivät.

Oulun seudulla on sormimainen yhdyskuntarakenne, jossa asutuksen painopiste on rakentunut suurten liikenneväylien eli moottoritien, Kuusamontien ja Kainuuntien varrelle. Asutusta on melko runsaasti myös jokien varsilla. Seudun yhdyskuntarakenne on kaikkinsa hyvin väljä.



Kuva 2. Yhdyskuntarakenteen kehitys Oulun seudulla 1980–2010. Kuva YKR-aineisto, Suomen ympäristökeskus

Yleiskaavan teemana on Pohjoisen kestävä kaupunki



Kuva 3. Uuden Oulun yleiskaavan tarkastelukulmia. Tarkastelukulmilla halutaan nostaa esille muutamia yleiskaavan sisällössä tärkeitä näkökulmia, jotka eivät välttämättä näy perinteisten yleiskaavakarttojen maankäyttövarauksissa. Tarkastelukulmiin sisältyvistä asiakokonaisuuksista tehdään esim. selvityksiä ja näkökulman toteutumista arvioidaan myöhemmin luonnos- ja ehdotusvaiheissa. Kuva Oulun kaupungin aineiston pohjalta

Yleiskaavan tavoitteena on kestävä kehityksen mukainen ja energiaviisas yhdyskuntarakenne. Uusien asuntojen, palvelujen ja työpaikkojen sijoittaminen eheyttävästi yhdyskuntarakenteeseen tulee olla kustannustehokasta ja arjen sujuvuutta parantavaa. Ilmastonmuutoksen hillintä ja muutokseen sopeutuminen otetaan huomioon Oulun ilmastostrategiassa esitetyillä tavoilla.

Yleiskaavan aikataulu on sovitettu kuntaliitoksen etenemiseen. Siirtymäkautena 2011–2012 kunnissa on tehty päätökset yleiskaavan laatimisesta, koottu laajaa tietoa eri kunnista, mm. kaavatilanne, suunnitelmat ja hankkeet, tehdyt selvitykset. Suuri työmäärä on ollut myös paikkatietojen, eri rekistereiden ja kartta-aineiston yhdistäminen ja käyttöön saaminen.

Tavoitevaihe on viety läpi laajapohjaisella valmistelulla vuoden 2012 aikana. Yleiskaavaaluonnoksen valmistelu on aloitettu 2013 alussa, jolloin uudessa Oulussa toimivat uudet lautakunnat ja kaupunginhallitus, joka Oulussa käsittelee yleiskaava-asiat. Yleiskaava on tarkoitus saada hyväksyttäväksi vuoden 2014 lopussa eli valtuustokauden puolivälissä.

Pohjois-Pohjanmaan maakuntakaavaa uudistetaan samanaikaisesti yleiskaavatyön kanssa. Selvitysten laatimisessa on pyritty yhteistyöhön, joka hyödyttäisi molempia osapuolia. Maakuntakaavatyö kulkee hieman edellä, siten että 1. vaihekaavan luonnos valmistui 20.8.2012 ja oli nähtävillä lokakuussa 2012. Maakuntakaavan toinen vaihe on ohjelmoitu vuosille 2012–13 ja kolmas vaihe 2012–15.

Uusia selvityksiä ja tarkastelukulmia

Kunnissa ja Oulun seudulla on runsaasti jo aiemmin tehtyjä selvityksiä, joita käytetään lähtöaineistona. Uuden Oulun toimikunnat laativat siirtymävaiheessa 2011–2012 ohjelmia ja strategioita kaupungin tulevasta kehittämisestä. Näistä Elinvoimaisuus-ohjelma on yksi tärkeimmistä yleiskaavoituksessa huomioitavista näkökulmista.

Uuden Oulun alueelle valmistui helmikuussa 2013 esitys Oulun palvelumalli 2020, palvelut ja verkkosuunnitelma 2013–2020, jossa käsitellään laajasti julkisten palveluiden järjestämistä, palveluverkkoa ja palvelupisteiden sijoittamista. Palveluverkkosuunnitelma tulee olemaan merkittävä lähtökohta yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän kehittämisessä.

Uuden Oulun yleiskaavaa varten laaditaan selvityksiä mm. seuraavista aihepiireistä:

- uuden Oulun tulevaisuusskenaariot ja niistä johdettavat kehityskuvat
- kaupunkikuvaselvitys, Oulu
- täydennysrakentamisselvitys, Oulu
- taajamakuva- ja täydennysrakentamisselvitykset kuntakeskuksista
- uuden Oulun yhdyskuntarakenteen energiankulutus ja päästöt (EcoEvaluuator)
- Oulun seudun ja uuden Oulun asukasbarometri
- Oulun seudun ja uuden Oulun liikennejärjestelmä
- uuden Oulun kulttuuriympäristöohjelma
- viher- ja virkistysaluejärjestelmätarkastelu, VILMO -suunnitelma.

Yhdyskuntarakennetta ja maankäyttöä tullaan tarkastelemaan useista eri näkökulmista toimivan kokonaisuuden muodostamiseksi. Energiatehokas, vähäpäästöinen ja kuitenkin monimuotoinen yhdyskuntarakenne pyritään löytämään tarkastelemalla erityisesti mm.

- rakennetun ympäristön ja luonnonympäristön arvoja
- matkailukohteita, maisemakohteita, virkistysalueita, matkailun hot-spotteja
- merellisyyttä, jokia ja järviä
- hiljaisia alueita
- alueellisia energiaratkaisuja
- liikennejärjestelmää ja logistiikkaa
- työpaikka- ja yritysalueiden profilointia.

Miten syntyvää uutta kokonaisuutta hallitaan?

Uuden Oulun yleiskaava tulee pääosin ohjaamaan tarkempaa suunnittelua ja alueiden kehittämistä. Sillä ei pyritäkään ohjaamaan rakentamista tai muuta toteuttamista. Kunnissa on paljon oikeusvaikutteisia yleiskaavoja, jotka voivat jäädä voimaan, mikäli ne arvioidaan edelleenkin ajanmukaisiksi. Lisäksi on tarpeen laatia useille kyläalueille oikeusvaikutteisia rakentamista ohjaavia osayleiskaavoja.

Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja hajarakentamisen kysymykset nousevat esille etenkin liittyvissä kunnissa. Yleiskaavassa on tavoitteena esittää strategiset palvelualuevyöhykkeet parhaillaan laajassa kansalaiskuulemisessa olevan Oulun palvelumallin 2020 lopputuloksen pohjalta.

Liikennejärjestelmäsuunnitelman laatiminen uudelle Oululle tehdään samanaikaisesti ja kiinteässä yhteistyössä maankäytön suunnittelun kanssa. Laaja Oulun seudun liikennetutkimus (2009) antaa hyvän pohjan kestävä liikkuksen suunnittelulle.

On todella suuri haaste, miten kuullaan aidosti kaikkia erilaisia näkemyksiä ja luodaan niiden pohjalta, valtakunnalliset tavoitteet huomioon ottaen, oikeat suuntaviivat yhdyskuntarakenteen kehittämiselle.

Kuntaliitoksen ja yleiskaavan aikataulujen sovittamisen haasteet

Uuden Oulun yleiskaavan aikataulussa nähtiin tärkeäksi sen sovittaminen kuntaliitosaikatauluun, näin suunnittelun ajateltiin tapahtuvan sujuvasti. Siirtymäaika liitoksessa oli 2 vuotta eli pitkä ja näin yleiskaavan aikataulukin muodostui näennäisesti väljäksi. Yleiskaavatyön kestoksi arvioitiin noin neljä vuotta: vireille tulo, OAS ja tavoitteet ennen virallista kuntaliitosta ja yleiskaavaluonnos- ja ehdotusvaiheet 2013 jälkeen uuden kunnan nimissä ja uusien luottamushenkilöiden ohjauksessa.

Pitkä siirtymäaika oli tarpeen kaiken kartta- aineiston ja muiden tietojen siirtämiseksi Oulun järjestelmiin. Ja vieläkin riittää tekemistä järjestelmien yhteensovittamisessa yms. Mutta pitkä siirtymäaika oli myös erittäin työllistävä asioiden valmistelun, käsittelyn ja päätöksenteon kannalta. Normaalien kuntien omien toimielimien lisäksi Uudessa Oulussa toimi siirtymä kautena lisäksi yhdistymishallitus (20 jäsentä) ja sen alaisuudessa elinvoimaisuustoimikunta (18 jäsentä), joilla molemmilla oli omat valmistelevat ryhmänsä. Jo yleiskaavan OASin saaminen viedyksi vuonna 2011 oikeassa aikataulussa itsenäisten kuntien päättävien elinten läpi nähtäville asettamista varten oli haastavaa. Esim. kuulutusten saaminen jokaisen kunnan virallisiin kuulutuslehtiin ja kuntatiedotteisiin oikealla aikataululla jne. vaati sovittamista.

SISÄLTÖ	VALMISTELU	OSALLISTUMINEN	PÄÄTÖKSENTEKO
VAIHE I VIREILLETULO JA OAS 2011			
OAS, laatiminen Työohjelman laatiminen Perusselvitysten käynnistäminen Asiantuntijapaneelin järjestäytyminen	Lähtökohtien esittely Elinvoimaisuustoimikunta & yhdistymishallitus I Seminaari luottamushenkilöille Ryhmätyöseminaari, elinvoimaisuustoimikunta	Yleisötilaisuudet yhdistyissä kunnissa lähtökohdat, teema, prosessi, aikataulu osallistumis- mahdollisuudet, selvitykset I Viranomaisneuvottelu tavoitteet selvitystarpeet	Päätös kaavan vireilletulosta yhdistyissä kunnissa OAS nähtäville Asiantuntijapaneelin asettaminen
VAIHE II TAVOITTEET JA VAIHTOEHTOTARKASTELU 2012			
Tavoitteiden määrittely Painopistealueet Vaihtoehtotarkastelu	II Seminaari luottamushenkilöille Ryhmätyöseminaari, elinvoimaisuustoimikunta	Yleisötilaisuudet yhdistyissä kunnissa tavoitteet, vaihtoehdot, osallistumis- mahdollisuudet Sähköinen kartta- pohjainen ideakartoitus	Tavoitteiden ja vaihtoehtotarkastelun hyväksyminen yhdistyissä kunnissa Yhdistymishallituksen päätös vaihtoehtoista jatkosuunnittelun pohjaksi
VAIHE III YLEISKAVALUONNOS 2013			
Yleiskaavaluonnos Vaikutusten arviointi	III Seminaari luottamushenkilöille Ryhmätyöseminaari	Yleisötilaisuudet yk-luonnos vaikutukset Mielipiteet, lausunnot II Viranomaisneuvottelu enen nähtävillepanoa	Yleiskaavaluonnos nähtäville, Uuden Oulun kaupunginhallitus
VAIHE IV YLEISKAVAEHDOTUS 2014			
Vastineet yleiskaavaluonnoksen palautteeseen Yleiskaavaehdotus Vastineet ehdotuksen palautteeseen	Yleisötilaisuudet yk-ehdotus vaikutukset Muistutukset, lausunnot III ja IV Viranomaisneuvottelu ennen ja jälkeen nähtävilläoloa		Kaavaluonnoksen vastineiden hyväksyminen, kh Kaavaehdotuksen asettaminen nähtäville, kh Kaavaehdotuksen vastineiden hyväksyminen, kh Hyväksyminen, kv
SISÄLTÖ	OSALLISTUMINEN		PÄÄTÖKSENTEKO

Kuva 4. Kaavaprosessin vaiheet, sisältö ja tapahtumat sekä tavoitteellinen aikataulu. Kuva tiivistetty OASin 15.12.2010 kuvasta

Kokemuksia työn alkuvaiheesta

Tätä kirjoitettaessa on eletty kahden vuoden siirtymäkausi 2011–2012, jonka aikana pääosa toiminnoista on jo siirretty ns. Oulun alustalle. Mm. teknisten palveluiden järjestämisvastuu on ollut 2012 alusta lähtien Oulun kaupungilla ja koko teknisen toimialan henkilöstö työskentelee uudessa Ympäristötalossa. Myös tärkeät kunnallisvaalit ovat nyt takana ja uusi kaupunginvaltuusto ja -hallitus ovat jo aloittaneet toimintaansa.

Käsitteiden ymmärtämisen haasteet

Suunnittelu- ja päätöksentekokulttuurien erilaisuus on korostunut ainakin prosessin alussa. Isossa kunnassa asioita valmistellaan yleensä sovittujen linjausten mukaan pitkällekin ennen päätöksentekoon viemistä. Pienemmissä kunnissa käsittelyyn on totuttu ottamaan pienempiäkin asioita ja luottamushenkilöt voivat osallistua osin jo valmisteluunkin.

Yhteisen kielen ja käsitteiden löytäminen osoittautui myös haasteelliseksi. Strategisessa ison kaupungin yleiskaavassa pysytään tavoitevaiheessa aika yleispiirteisellä tasolla. Niinpä termien sisällön avaaminen ja ymmärtäminen samoin sekä sanamuotojen valinta tavoiteraportissa nousivat tärkeiksi. Näihin puututtiinkin eri käsittelyvaiheissa huomattavasti enemmän kuin aiemmissa yleiskaavaprosesseissa Oulussa.

Esimerkkinä käsitteiden erilaisista tulkinnoista voi nostaa esille vaikka sen, miten termi yhdyskuntarakenteen eheyttäminen voitiin nähdä. Liittyvistä kunnista nähtynä se nähtiin pahimmillaan kaiken rakentamisen keskittämistä Oulun asemakaava-alueille. Toisessa ääripäässä eheyttämisen tulkittiin tarkoittavan haja-alueella jo olevan asuinpaikan viereen sijoittuvaa rakentamista.

Yhdyskuntarakenteen haltuun ottaminen

	Väestö 31.12.2012	Maa pinta-ala km ²	Koko pinta-ala km ²	Asukasta/ maa-km ²
Haukipudas	18 864	440	1 024	43,2
Kiiminki	12 827	327	339	40,5
Oulu	144 932	1 410	1 513	102,1
Oulunsalo	9 675	83	211	117,7
Yli-li	1 961	769	793	2,8
OULU	190 891*	3 029	3 880	62,1

* mukana tuntematon 2 632

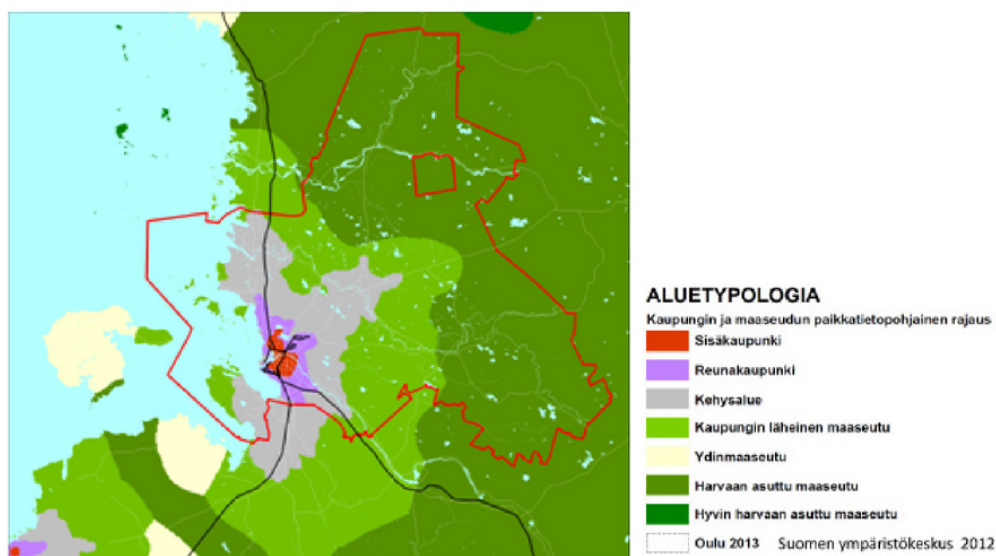
UUDEN OULUN VÄESTÖENNUSTE			
2015	2020	2025	2030
195 733	204 465	211 665	217 609



Kuva 5. Yhdistyvien kuntien asukasluvut, pinta-alat ja väestötiheys, sekä väestöennuste. Kuvalähde Tilastokeskus.

Vuoden 2013 alusta lähtien Oulun kaupungin pinta-ala on lähes 4 000 k-m². Uusi Oulu on hyvin heterogeeninen kaupunki. Kaupunkimaista keskusta, jossa asuu noin 75 % väestöstä, ympäröi laaja maaseutumainen alue, jossa on kuitenkin kolme yli 10 000 asukkaan keskusta. Yhdyskuntarakenne on sormimainen, entiset kuntakeskukset sijaitsevat sormien päissä. Vaikka tarve yhdyskuntarakennetta ohjaavalle strategiselle yleiskaavalle on selvästi nähtävissä, tuntuu että keskustelua on käyty enimmäkseen hajakentämisen kysymyksistä.

Seuraavassa vaiheessa on pureuduttava yhdyskuntarakenteeseen toden teolla. Tarvitaan monenlaisia paikkatietoanalyysijä, vyöhyketarkasteluja ja yhteinen näkemys palveluiden järjestämistavoista. Uusia yhteisiä näkemyksiä rakenteesta haetaan kaupungin tulevaisuusskenaarioilla ja niistä johdettavilla kehityskuvilla sekä valmisteilla olevan palveluverkkosuunnitelman pohjalta. Vaikka iso laiva kääntyykin hitaasti, on suunnan oltava selvillä alusta lähtien.



Kuva 6. Oulun seudun aluetytologia. Kuva Oulun kaupunki. Pohjakartta luonnos aluetytologiarajuksesta Suomen ympäristökeskus 2012.

Yhteisten näkökulmien löytämisen haasteet

Liitospäätöstä tehtäessä ja myös siirtymävaiheessa oli kuultavissa huoli "oman kunnan" kehityksen ja kasvunäkymien turvaamisesta. Näkökulma tuntui olevan reunalta kohti keskellä olevaa isoa, tahdin määräävää Oulua. Merkittävien kunnallisvaalien läheisyys saattoi tuoda ylimääräistä painetta ajaa "oman kunnan asioita".

Kuntaliitokseen liittyi myös huolta siitä, millaisiksi maapolitiikka ja lupakäytännöt tulevat muodostumaan uudessa kaupungissa. Vaikka Oulun vahvan maapolitiikan hyvät tulokset tunnetaan valtakunnallisestikin, sen noudattaminen uuden Oulun kaikissa osissa kyseenalaistettiin voimakkaasti.

Maaseutualueiden elinvoimaisuudesta, hajakentämisestä ja asukkaiden yhdenvertaisuudesta palveluiden saamisessa puhuttiin alueiden asukasmäärään nähden erittäin paljon.

Yhdyskuntarakenteen isot linjaukset, liikennejärjestelmäsunnittelu tai valtakunnalliset alueiden käytön tavoitteet eivät herättäneet suurempaa keskustelua ainakaan vielä tavoitevaiheessa.

Tavoitevaiheen seminaareissa ja ryhmätyöskentelytilaisuuksissa pyrittiin pureutumaan asioihin teemoittain, mutta niissäkin näkemykset pohjautuivat usein oman

kunnan aseman korostamiseen. Tilaisuuksissa oli yleensä enemmän liittyvien kuntien edustajia ja he toivat näkemyksenä voimakkaammin esille.

Esimerkkinä isojen yhteisten tavoitteiden linjaamisen haasteesta ja asioiden erilaisesta arvottamisesta voi nostaa esille vaikka linjauksen yhdyskuntarakenteen kehittämisestä. Tavoiteraportissa se oli alussa muodossa: *Kaikkien yhdistyvien kuntien alueiden elinvoiman säilymistä tuetaan. Oulun seudulla yhteisesti hyväksytyn linjauksen mukaisesti asuntotuotantoa ohjataan jatkossakin ensisijaisesti uuden kunnan asemakaava-alueille ja toissijaisesti yleiskaavan osoittamille kyläalueille.*

Tämä aiheutti suurta huolta kylien ja maaseutualueiden kehittämisestä sekä hajakentän rajoituksista. Niinpä tavoiteraporttiin edellytettiin toistuvasti otettavan lisätekstiä yhdistymissopimuksesta: *Yleiskaavoissa asumiseen osoitettujen alueiden ulkopuolelle rakennettaessa huolehditaan siitä, että rakentaminen sopeutuu maisemaan eikä siitä aiheudu ympäristöhaittaa, yhdyskuntarakenteen haitallista hajautumista tai kohtuuttomia kustannuksia pitkälläkään aikavälillä. Uuden kunnan alueella on sekä kaupunkimaisen asumisen alueita että maaseutumaisen ympäristön asuinalueita, joille voidaan sijoittaa jäljää pientalotontteja maaseudulle ominaista elämäntyyliä arvostavien tarpeisiin.*

Miten tästä eteenpäin?

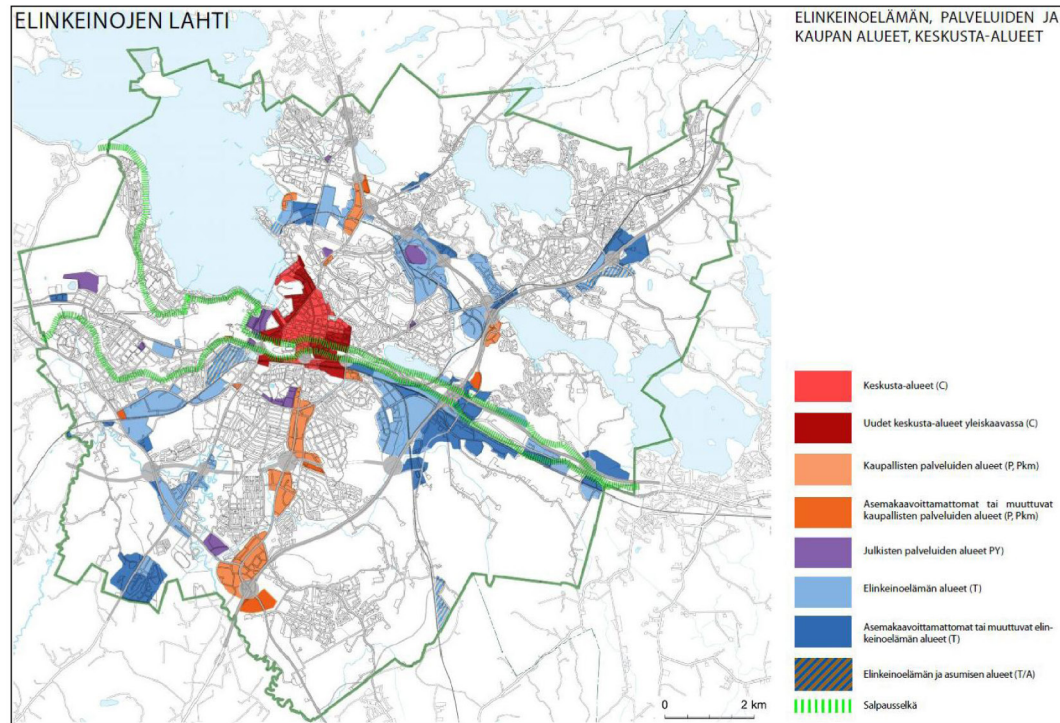
Varsinainen maankäytön suunnittelutyö on vielä edessä. Strategisen yleiskaavan laatimisen lisäksi on samanaikaisesti meneillään useita jo aiemmin käynnistettyjä osayleiskaavoja. Niiden aikataulut ovat viivästyneet alkuperäisistä kuntaliitoksen johdosta. Lisäksi on vielä tarpeen tutkia niiden maankäyttötavoitteet osana uutta muodostuvaa kaupunkia. Myös mitoitus- ja harmonisointia on tehtävä, jotta tasapuolinen kehittäminen voisi toteutua.

Parhaillaan Oulussa ollaan käynnistämässä kaupunkistrategian valmistelua uusien luottamushenkilöiden johdolla. Siihen sisältyvästä skenaariotyöskentelystä on tarkoitus johtaa yleiskaavoitusta palvelevia kehityskuvatarkasteluja. Toivomme että näin kaupungin visio ja strateginen yleiskaava saadaan nivottua yhteen.

Selvityksiä on tehty ja on edelleen tekeillä paljon. On tärkeää, että ne kohdistetaan oikein ja pidetään riittävän yleispiirteisinä, jotta vaativasta urakasta selvitään. Syksyn 2012 aikana Oulussa laadittiin mm. valtakunnalliseen ERA17-ohjelmaan liittyvä Oulun tiekartta. Siihen valittuja energiatehokkaan maankäytön ja liikenteen toimenpiteitä tullaan edistämään yleiskaavaratkaisuilla.

Jo tämän yleiskaavatyön alkutaipaleella on käynyt ilmi, että Pohjoisen kestävästä kaupungin luominen on suuri haaste ja tuloksia näkyy vasta vuosien jälkeen. Mutta yksittäisiäkään asioita ratkottaessa pitäisi aina muistaa kauempana hämmöttävä pää-tavoite kestävästä kehityksen mukaisesta toiminnasta ja energiaviisaasta yhdyskuntarakenteesta.

Liite I. Ote yleiskaavan selostuksen paperiversiosta. Selostuksen aukeaman vasemmalla sivulla on teemakartta. Oikean sivun vasemmalla palstalla kulkee houkuttelevan ja elinvoimaisen ympäristökaupungin tarina. Tarinan viereen on poimittu vihreisiin laatikoihin valtuuston hyväksymät yleiskaavan tavoitteet, sinisissä laatikoissa on selvityksistä poimittuja faktoja ja oransseissa laatikoissa on poimintoja vaikutusten arviointiraportista. Kuva Lahden kaupunki



Houkuttelevan ja elinvoimaisen ympäristökaupungin tarina: Millainen kaupunki Lahti on vuonna 2025

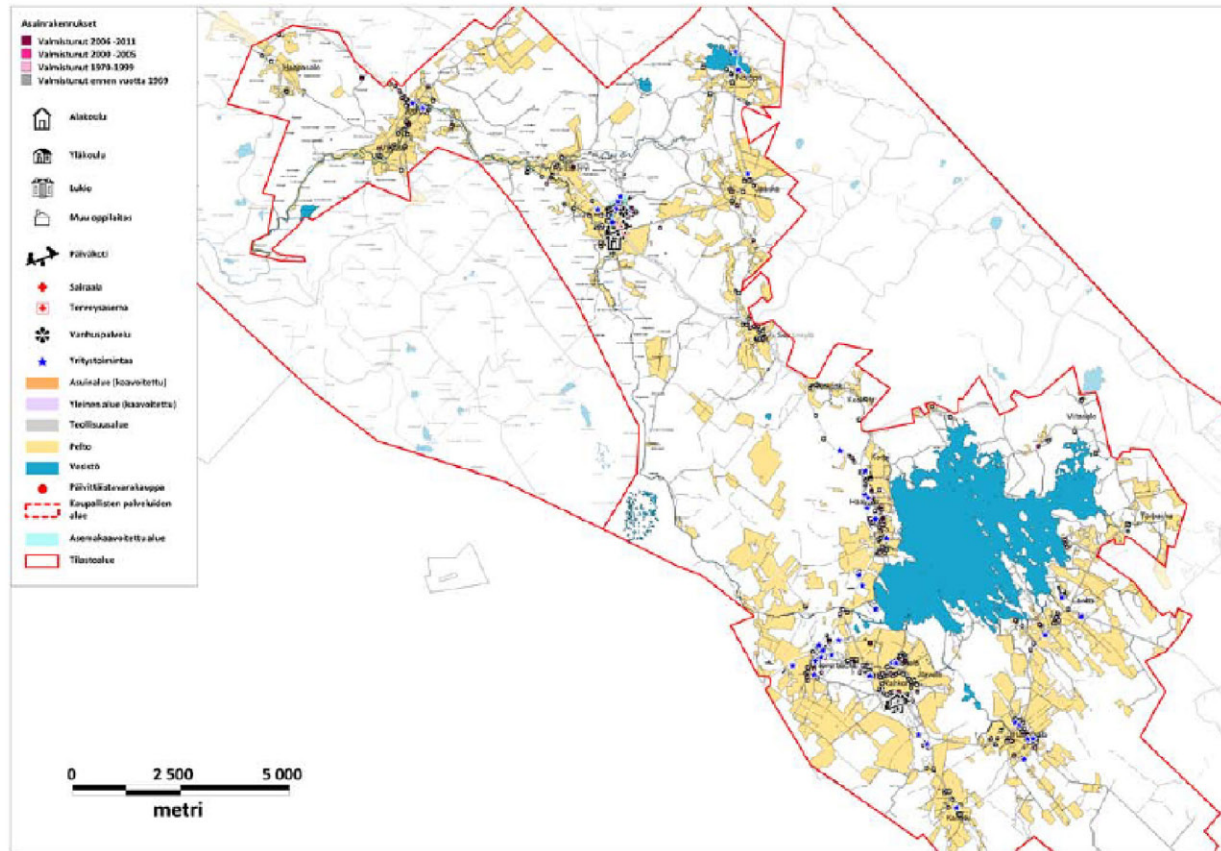


Yleiskaavan tavoitteet

Lähtö- ja taustatietoja

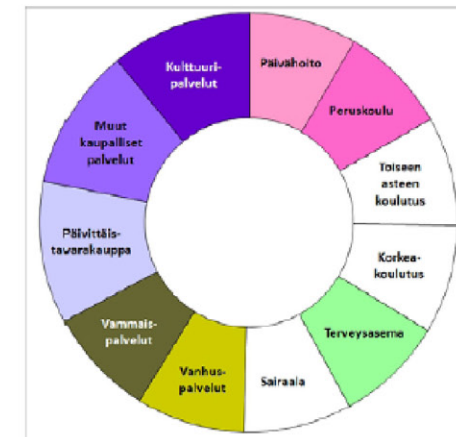
Vaikutusten arvioinnin tuloksia

Ullava 2011 (968 asukasta)

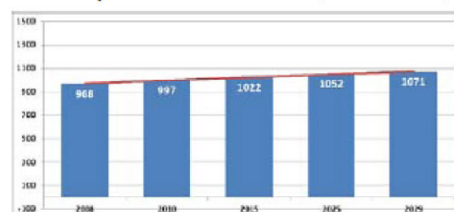


Vahvuudet: 1. 2. 3. 4. 5.	Heikkoudet: 1. 2. 3. 4. 5.
Mahdollisuudet: 1. Kaivostoiminta 2. 3. 4. 5.	Uhat: 1. Palveluiden säilyminen 2. 3. 4. 5.

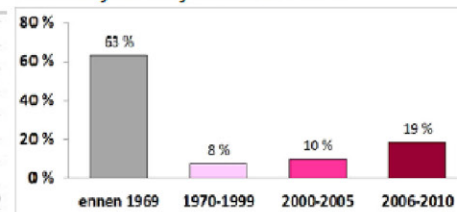
Palvelut



Asukasprofiili 2011-2029 (vanha Ullava)



Asuntojen ikäjakauma 2011



Erityspiirteitä

- asutuskunnan keskikoko 2,66
- Vanhan Ullavan kunnan alueelle ennustemalli tuottaa noin 100 hengen väestönkasvun. Koulupalvelujen väestöpohja säilyy, mutta nuorison määrä kutistuu kolmanneksen verran.

KUVAILEHTI

Julkaisija	Ympäristöministeriö Rakennetun ympäristön osasto	Julkaisu-aika Huhtikuu 2013
Tekijä(t)	Veli-Pekka Koivu, Paula Korkala, Matti Laitio, Rikhard Manninen, Paula Paajanen, Johanna Palomäki, Leena Rossi ja Veikko Vänskä	
Julkaisun nimi	Yleiskaavoituksen uusia tuulia	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön raportteja 10/2013	
Julkaisun teema		
Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut		
Tiivistelmä	<p>Yleiskaavoitus on kunnissa keskeinen alueidenkäytön kehittämiseen ja toimintojen yhteensovittamiseen liittyvä kaavataso. Yleiskaavoja käytetään joustavasti monenlaisissa tilanteissa, mutta niiden käyttö alueidenkäytön strategisen ohjaamisen välineinä hakee vielä muotoaan. Kiinnostusta siihen on kuitenkin eri puolilla yhä enenevässä määrin viriämässä.</p> <p>Raporttiin on koottu kuusi esimerkkiä yleiskaavoista, joissa on haettu tapoja kehittää yleiskaavoja aikaisempaa strategisemmiksi työkaluiksi. Nämä esimerkit tulevat Lahdesta, Jyväskylästä, Kokkolasta, Tampereelta, Helsingistä ja Oulusta. Hankkeet ovat eri vaiheissa ja osa niistä on vasta tavoitevaiheessa. Raportissa on nostettu esille asioita, joita näissä yleiskaavatoissa nähty keskeisiksi strategisten valintojen näkökulmasta.</p> <p>Strategisessa yleiskaavatyössä on tärkeää tunnistaa sellaisia suuntaviivoja kehittämisperiaatteista ja reuna-ehdoista, joissa ei vielä pureuduta liian konkreettisesti ratkaisujen yksityiskohtiin, mutta osoitetaan suuntaa jatkossa tehtäville valinnoille. Strategisen yleiskaavoituksen kehittäminen vahvistaa kaavahierarkian toimivuutta ja kokonaisuuden hallintaa joustavuuden ja reagoitiherkkyden vaatimukset huomioon ottaen.</p> <p>Yleiskaavoituksen kehittäminen strategisempaan suuntaan vaatii monen tahon yhteispeliä. Täytyy löytää tapoja käsitellä asioiden keskeneräisyyttä ja hyväksyä se, että kaikkea ei päätetä tässä ja nyt. Tarvitaan viranomais-kulttuuria, missä katsotaan enemmän kokonaisuutta oman sektorinäkökulman rinnalla.</p>	
Asiasanat	Yleiskaavoitus, alueidenkäyttö, strateginen ohjaaminen	
Rahoittaja/toimeksiantaja	Ympäristöministeriö	
	ISBN 978-952-11-4159-1 (PDF)	ISSN 1796-170X (verkkoj.)
	Sivuja 60	Kieli suomi
		Luottamuksellisuus julkinen
Julkaisun myynti/ jakaja	Julkaisu on saatavana vain internetistä: www.ymparisto.fi/julkaisut	
Julkaisun kustantaja	Ympäristöministeriö	
Painopaikka ja -aika	Helsinki 2013	

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Miljöministeriet Avdelningen för den byggda miljön	Datum April 2013	
Författare	Veli-Pekka Koivu, Paula Korkala, Matti Laitio, Rikhard Manninen, Paula Paajanen, Johanna Palomäki, Leena Rossi och Veikko Vänskä		
Publikationens titel	Yleiskaavoituksen uusia tuulia (Nya vindar inom generalplanläggningen)		
Publikationsserie och nummer	Miljöministeriets rapporter 10/2013		
Publikationens tema			
Publikationens delar/andra publikationer inom samma projekt			
Sammandrag	<p>I kommunerna är generalplanläggning en central plannivå för utveckling av områdesanvändningen och samordning av verksamheter. Generalplaner används på ett flexibelt sätt i många olika situationer, men användningen av generalplaner som strategiska styrmedel för områdesanvändningen håller ännu på att ta form. Det finns dock ett tilltagande intresse för detta på olika håll.</p> <p>I rapporten ges sex exempel på generalplaner där man försökt hitta metoder för att utveckla generalplanerna till mer strategiska arbetsverktyg än tidigare. Dessa exempel kommer från Lahtis, Jyväskylä, Karleby, Tammerfors, Helsingfors och Uleåborg. Projekten befinner sig i olika skeden, och en del av dem är bara i målformuleringsfasen. I rapporten har man lyft fram de aspekter som i arbetet med generalplanerna ansetts centrala med tanke på strategiska val.</p> <p>I arbetet med en strategisk generalplan är det viktigt att känna igen sådana riktlinjer för utvecklingsprinciper och randvillkor där man inte ännu fördjupar sig alltför konkret i lösningarnas detaljer, men visar riktningen för framtida val. Utvecklingen av den strategiska generalplanläggningen gör planhierarkin mer fungerande och helheten hanterbar, detta med beaktande av kraven på flexibilitet och responsivitet.</p> <p>Utvecklingen av generalplanläggningen i en mer strategisk riktning fordrar samarbete mellan flera aktörer. Man bör hitta sätt att behandla halvfärdiga processer och acceptera att man inte kan besluta om allt här och nu. Det finns behov av en myndighetskultur där man vid sidan av det egna sektorperspektivet i högre grad ser till helheten.</p>		
Nyckelord	Generalplanläggning, områdesanvändning, strategisk styrning		
Finansiär/uppdragsgivare	Miljöministeriet		
	ISBN 978-952-11-4159-1 (PDF)		ISSN 1796-170X (online)
	Sidantal 60	Språk Finska	Offentlighet Offentlig
Beställningar/distribution	Publikationen finns tillgänglig endast på internet: www.ymparisto.fi/julkaisut		
Förläggare	Miljöministeriet		
Tryckeri/tryckningsort och -år	Helsingfors 2013		

DOCUMENTATION PAGE

<i>Publisher</i>	Ministry of the Environment Department of the Built Environment	<i>Date</i> April 2013	
<i>Author(s)</i>	Veli-Pekka Koivu, Paula Korkala, Matti Laitio, Rikhard Manninen, Paula Paajanen, Johanna Palomäki, Leena Rossi and Veikko Vänskä		
<i>Title of publication</i>	Yleiskaavoituksen uusia tuulia (New trends in local master planning)		
<i>Publication series and number</i>	Reports of the Ministry of the Environment 10/2013		
<i>Theme of publication</i>			
<i>Parts of publication/ other project publications</i>			
<i>Abstract</i>	<p>Local master planning is an important level of planning in municipalities because it steers the process of harmonising land use development and functions. Although local master plans are already used flexibly in many different contexts, their use as tools for the strategic steering of land use has not yet become established. Interest in using local master plans for just such a purpose is nevertheless becoming more widespread.</p> <p>This report showcases six examples where local master plans have been used to steer land use more strategically than what has been the case in the past. The examples are from Lahti, Jyväskylä, Kokkola, Tampere, Helsinki and Oulu. The projects described in this report are at different stages of completion and some have not yet progressed beyond the target-setting stage. The focus in this report is on issues that have been identified as crucial for choosing strategic priorities in the course of these local master planning projects.</p> <p>The objective in furthering local master planning is to identify priorities, development principles and preconditions that can be used to make strategic choices in the future without yet delving too deeply into the details of solutions that may be adopted down the line. The hope is that a more strategic approach to local master planning will make the system of hierarchy in planning more efficient and the big picture easier to manage without sacrificing flexibility and the ability to react quickly when needed.</p> <p>To adopt a more strategic local master planning system calls for extensive collaboration between multiple parties. It is important for all interested parties to recognise that the process is lengthy and to accept that not all decisions can be made here and now. What is needed is a culture where public authorities look at not just each sector separately but also the big picture.</p>		
<i>Keywords</i>	Local master planning, land use, strategic steering		
<i>Financier/ commissioner</i>	Ministry of the Environment		
	ISBN 978-952-11-4159-1 (PDF)	ISSN 1796-170X (online)	
	<i>No. of pages</i> 60	<i>Language</i> Finnish	<i>Restrictions</i> For public use
<i>For sale at/ distributor</i>	The publication is available only on the internet: www.ymparisto.fi/julkaisut		
<i>Financier of publication</i>	Ministry of the Environment		
<i>Printing place and year</i>	Helsinki 2013		

Yleiskaavoitus on kunnissa keskeinen alueidenkäytön kehittämiseen ja toimintojen yhteensovittamiseen liittyvä kaavataso. Yleiskaavoja käytetään joustavasti monenlaisissa tilanteissa, mutta niiden käyttö strategisemman ohjaamisen välineinä hakee vielä muotoaan. Kiinnostusta siihen on kuitenkin eri puolilla viriämässä.

Tähän julkaisuun on koottu kuusi esimerkkiä yleiskaavoista, joissa on haettu tapoja kehittää yleiskaavoja aikaisempaa strategisemmiksi työkaluiksi. Nämä esimerkit tulevat Lahdesta, Jyväskylästä, Kokkolasta, Tampereelta, Helsingistä ja Oulusta. Raportissa halutaan nostaa esille niitä asioita, joita näissä eri suunnittelu- vaiheessa olevissa yleiskaavatoissa on nähty keskeisiksi strategisten valintojen näkökulmasta.

Yleiskaavoituksella on edessään merkittäviä haasteita kuntarakenteen kehittyessä. Kaavajärjestelmän toimivuuden kannalta on olennaista, että yleiskaavoissa käsitellään oikeita asioita ja oikealla yleispiirteisyyden tasolla ohjaavuuden ja joustavuuden tarpeet huomioon ottaen.



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment